

LES PRESTATIONS EN NATURE

Développement historique

Régime d'après le Plan Dawes

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Economiques)

soutenue le 4 Février 1928

par **M. Emile KATZ**

Avocat à la Cour de Paris

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences Politiques

Président : M. ALLIX

Suffrageants { M. LESCURE
M. PIROU



PARIS
Imprimerie MORICE Frères
7, Cité Adrienne, 7

1928

LES PRESTATIONS EN NATURE

Développement historique

Régime d'après le Plan Dawes

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Economiques)

soutenue le 4 Février 1928

par **M. Emile KATZ**

Avocat à la Cour de Paris

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences Politiques

Président : M. ALLIX

Suffrageants { M. LESCURE
M. PIROU



PARIS
Imprimerie MORICE Frères
7, Cité Adrienne, 7

1928

UNIVERSITÉ DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

THÈSES DE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.



A ma Femme

INTRODUCTION

La question des Prestations en Nature, qui trouve son origine dans le Traité de Versailles, a déjà suscité de nombreux écrits. C'est qu'en effet elle est intimement liée à une série de problèmes de grande envergure dont la solution a occupé l'attention du monde entier, et qui sont loin d'être tous heureusement résolus à l'heure actuelle. Les espérances que le Traité de Versailles avait autorisées et qui ont été en partie déçues par les faits, l'apparition postérieure de nombreux points de désaccord entre les puissances qui y avaient participé, les retards successifs qui ont empêché le règlement rapide de la Grande Guerre, ont lourdement pesé depuis 1918 sur l'économie mondiale et ne lui ont pas permis de reprendre son équilibre. C'est pourquoi la question des prestations en nature, indissolublement liée à celle des réparations, et qui par là même se rattache au règlement des dettes intéralliées, a vu son intérêt constamment renouvelé jusqu'à 1927, et pourquoi cet intérêt se trouve encore augmenté à l'heure actuelle, au moment où le Plan Dawes va entrer avec l'annuité 1928-1929, dans sa période de pleine application.

Prévues par l'art. 19, annexe II, Partie VIII et par l'annexe IV de la même partie du Traité, les prestations en nature apparaissent à cette époque comme un moyen accessoire de paiement ouvert à l'Allemagne. Si le principe était intéressant, et la preuve en a été faite par la suite, s'il offrait de grandes facilités à la fois à l'Allemagne pour payer sa dette et aux Alliés pour reconstruire leurs régions dévastées et pour reconstituer leurs stocks épuisés, malheureusement la procédure envisagée dans le Traité était si défectueuse, que, pratiquement, l'exécution des prestations était irréalisable.

Il fallut que se dessinassent, en 1920 et dans les premiers mois de l'année 1921, le mauvais vouloir de l'Allemagne et les difficultés de toutes sortes que suscitait un paiement monétaire pour que l'on cherchât à utiliser d'une façon plus rationnelle les possibilités du Traité. D'une part, l'Allemagne cherchait par tous les moyens à échapper à ses obligations, allant d'ailleurs jusqu'au bout dans l'attitude qu'elle avait prise, c'est-à-dire jusqu'à la banqueroute. D'autre part, les experts du monde entier, penchés sur le problème du transfert des sommes gigantesques prévues dans l'Etat des Paiements du 5 mai 1921, s'accordaient pour en montrer les difficultés monétaires et les répercussions considérables qu'ils ne manqueraient pas d'avoir sur l'économie de tous les pays. En face de cette situation, la France, d'abord, puis la Commission des Réparations elle-même passaient avec l'Allemagne des accords, dont le but était de donner une portée pratique aux annexes II et IV, dont le principe avait été rappelé dans l'article 8 de l'Etat des Paiements. Il est d'ailleurs à noter que la France, par ces accords, n'avait en vue que des fins strictement légitimes : les accords de Wiesbaden, contrairement au Traité, ne prévoyaient les livraisons en nature qu'à destination des régions libérées. Les reproches qu'on adressa à la France à cette époque : désir de mobiliser la dette allemande à son profit, désir d'achever l'écrasement de l'Allemagne en empêchant sa renaissance économique, doivent donc tomber d'eux-mêmes devant ce fait : la France ne voulait se procurer de marchandises allemandes que pour reconstruire ses régions dévastées.

Aussi bien ce mode de paiement allait-il être généralisé. Dès que le différend franco-allemand sur l'occupation de la Ruhr se fut aplani, le Comité Dawes proposait un plan de paiement de la dette allemande où la plus large part était faite aux prestations en nature. Adopté par la Conférence de Londres, le Plan Dawes entra en activité le 1^{er} septembre 1924 ; sa troisième année d'application s'est achevée le 31 août 1927 et nous allons entrer dans sa période de pleine application le 1^{er} septembre 1928.

Ce n'est pas que les prestations aient été acceptées d'emblée par la majorité des bénéficiaires, en France notamment. Vives furent les résistances de nos industries nationales, dont les craintes et les protestations légitimes retardèrent longtemps l'application en grand du régime des prestations. De nombreux arguments politiques et économiques, financiers et même sentimentaux furent invoqués en faveur ou à l'encontre de ce régime. L'opinion

publique a reçu ses apaisements par la suite, tant par la logique des raisons fournies à l'appui, que par l'œuvre du temps qui, en nous éloignant des années de guerre a rendu moins vivaces les sentiments qui pouvaient nous porter à éviter toute collaboration avec nos ennemis d'hier. Récemment enfin, un revirement de notre politique étrangère, l'orientation nouvelle donnée à nos rapports internationaux — et particulièrement à nos rapports avec les puissances ex-ennemies par le pacte de Locarno et les conséquences qu'on a voulu tirer de l'entretien de Thoiry — en laissant entrevoir la possibilité d'une ère de paix et de coopération économique avec l'Allemagne, ont contribué à faire largement accepter par l'opinion publique les réalités que nous offre le Plan Dawes sous forme de prestations en nature. Lorsqu'en 1921, M. Camille Didier (1), résumant à propos de l'accord de Wiesbaden les critiques adressées aux Prestations en Nature, mettait au premier rang de ses objections la crainte que les accords conclus entre la France et l'Allemagne ne soient « les préludes, non seulement d'un rapprochement, mais d'une véritable alliance économique franco-allemande », il ne se doutait pas, certes, que cet argument pourrait un jour lui être retourné et qu'il deviendrait un des plus solides piliers de l'édifice des prestations. Car nombreux sont aujourd'hui ceux qui voient dans cette « alliance économique franco-allemande » le remède à la plupart des maux dont nous souffrons économiquement et qui sont profondément désireux de la voir se réaliser (2).

Nous nous proposons d'étudier dans cet ouvrage le développement historique des prestations en nature et leur régime actuel d'après le Plan Dawes. Nous avons, dans une première partie, fait une place assez large aux divers régimes qui se sont succédés depuis le Traité de Versailles. Si nous avons cru devoir le faire, c'est qu'il était à notre avis indispensable de montrer par quels

(1) « Un danger national. L'accord de Wiesbaden au point de vue de l'industrie et des sinistrés français ». Paris 1921. Editions de l'Usine.

(2) Il est à noter qu'un grand pas a été fait dans cette voie par la signature de l'accord commercial franco-allemand, dont les négociations se sont poursuivies de 1924 à 1927, pour aboutir le 16 août 1927. La conclusion de cet accord a rendu normales les relations commerciales entre les deux pays, qui étaient, depuis neuf années, sous un régime provisoire aussi préjudiciable à l'un qu'à l'autre.

avatars ont passé les prestations, sous quelles influences elles ont été remaniées, pourquoi certains accords, qui avaient chaque fois suscité l'espoir de voir la question une bonne fois résolue ont abouti à un échec total ou partiel. Si cet historique a déjà été retracé dans d'autres ouvrages, c'est toujours dans le cadre général de la question des réparations. Nous nous sommes au contraire attachés à éliminer tous les facteurs étrangers à la question intrinsèque, pour mettre en lumière les obstacles industriels et administratifs que les prestations ont rencontrés à l'intérieur de la France. Dans une deuxième partie nous avons rappelé dans quelles conditions a été rédigé le plan Dawes et comment il fut adopté par la Conférence de Londres. Puis nous avons essayé de dégager à quelles règles obéissent les prestations en nature en France, d'après le Règlement Wallemberg. Que l'on nous excuse de n'avoir traité que très rapidement la question technique financière du Plan. Il y a à cela deux raisons : D'abord cette question a été remarquablement mise en lumière dans un récent ouvrage de M. Robert Pihier (1) ; et d'autre part il nous a paru qu'une étude de ce genre dépasserait le cadre de notre travail, que nous avons volontairement restreint au régime intérieur des prestations.

Enfin, une étude rapide des résultats des trois premières années d'application du Plan nous a conduit à présenter dans une troisième partie une question toute d'actualité, qui soulève les plus vives controverses : dans quelle mesure pourrait-on envisager une révision du Plan Dawes ? Notre expérience trop récente nous a interdit de conclure de façon formelle sur une matière à laquelle les plus grands économistes ont consacré leurs écrits. Nous nous sommes contentés de reproduire les diverses critiques et opinions émises, de les confronter, et d'en dégager une tendance générale.

Nous avons heureusement obtenu de précieux concours qui nous ont aidés à surmonter les difficultés de tous ordres que nous avons rencontrées. Qu'ils en soient ici remerciés bien vivement. Et si nous avons fait œuvre utile, qu'ils sachent bien qu'ils en sont hautement les collaborateurs et qu'ils en ont le mérite.

(1) « Les prestations en nature et le problème des transferts ». Paris 1927. Imprimerie des Presses Universitaires de France.

PREMIERE PARTIE

Les antécédents du Plan Dawes

Le système de prestations en nature actuellement en vigueur ne ressemble plus en rien à celui qu'avait envisagé le Traité de Versailles. D'un procédé étatiste, aux multiples rouages, aux intermédiaires sans nombre, exigeant un contrôle et une série d'homologations interminables, on a fait un procédé commode qui se rapproche autant qu'il se peut des méthodes commerciales, laissant la plus grande part possible à l'initiative privée. Ce résultat n'a pas été obtenu sans peine. Il est presque paradoxal d'énoncer qu'à notre époque de réalisations rapides, d'affaires conclues d'un mot, en quelques minutes, il a fallu six ans pour arriver à mettre sur pieds un système simple, dont les particuliers puissent se servir avec un minimum de connaissances. C'est le processus suivi depuis 1918 que nous allons retracer dans cette partie. Ses principales étapes sont : le Traité de Versailles, les Accords de Wiesbaden, les accords de Berlin et l'occupation de la Rhur.

TITRE PREMIER

LES PRESTATIONS EN NATURE SOUS LE REGIME DU TRAITE DE VERSAILLES

SECTION I. — *L'aspect général du problème du paiement des réparations dans le Traité.*

« S'il est un reproche entre tous, dit M. Robert Pihier (1), que l'on puisse adresser aux négociateurs du Traité de Versailles, c'est bien d'avoir, au milieu des âpres discussions qui suivirent l'armistice, cherché combien l'Allemagne devait payer, bien plus que la façon dont elle payerait. » C'est là une opinion vraie peut-être, si l'on considère les intentions des rédacteurs du Traité ; mais, il faut reconnaître que, si l'on considère l'œuvre, il y a plus dans le Traité de Versailles, de moyens de paiement que de sommes à payer. Si, en effet, les membres du Conseil Suprême parvinrent, après quelles discussions, à se mettre d'accord sur les principes de réparations qui figurent aux articles 231 et 132 — réparation des dommages aux populations civiles et paiement des allocations et pensions, service des emprunts de guerre de la Belgique — il n'en est pas moins vrai qu'ils ne purent fixer une somme globale, montant général de la dette dont l'Allemagne allait se reconnaître débitrice. Il manquait aux négociateurs du Traité une quantité de renseignements sans lesquels il était impossible d'établir, même approximativement, le total de la « note à payer ». L'évaluation des dommages de guerre à peine entreprise, la capacité de paiement de l'Allemagne complètement inconnue, telles étaient, pour ne citer que celles-là, les principales difficultés. On décida donc d'ajour-

(1) Op. cité.

ner la fixation de la dette, et en conséquence, sa répartition entre les Alliés.

Au contraire, les moyens de paiement étaient prévus, au nombre de trois, les uns et les autres sans grande précision, il est vrai. Il n'en reste pas moins que trois principes étaient posés, qui eurent des fortunes diverses. C'étaient les paiements en espèces, les restitutions, et les paiements en nature.

A) *Les Paiements en espèces* (ou en valeurs équivalentes). — Il est certain que les rédacteurs du Traité ont attaché la plus grande importance à ce mode de paiement, de préférence aux autres. Malheureusement, la réserve de la fixation de la dette allemande ne permit pas d'envisager dans le Traité un plan général de paiement aménagé sur une certaine période. Avant la décision de renvoi de la question, plusieurs plans s'étaient fait jour, entre autres ceux de Maynard Keynes (50 milliards) de Brockdorff Rantzau (100 milliards en 30 ans sans intérêt). Mais en attendant que la question fut tranchée, il importait que les Puissances Alliées pussent entreprendre sans tarder leurs travaux de restauration. A cet effet, le Traité — art. 235 — disposait que l'Allemagne verserait l'équivalent de la somme de 20 milliards de marks-or, à titre d'acompte sur sa dette avant le 1^{er} mai 1921.

D'autre part, et quoique le montant total de la dette ne soit pas encore fixé, l'Allemagne devait donner en garantie à la Commission des Réparations instituée par le Traité, une somme de 100 milliards de marks-or, en Bons au porteur, constituant reconnaissance de dette. Ces bons devaient être émis par tranches successives, portant intérêt à des taux divers, suivant le nombre d'années qu'ils devaient rester entre les mains de la Commission des Réparations.

Telles sont les principales dispositions concernant les paiements en espèces (ou valeurs équivalentes), contenues dans le Traité. Ce que ces dispositions sont devenues, nous seront amenés rapidement à l'expliquer, en étudiant plus bas les difficultés suscitées par les questions monétaires. Disons tout de suite qu'elles n'ont été exécutées qu'en partie, puisque c'est à propos du paiement des 20 milliards de marks-or que la Commission des Réparations allait être amenée le 1^{er} mai 1921 à constater le premier manquement de l'Allemagne.

B) *Les Restitutions*. — Nous allons étudier dans ce paragraphe, non seulement les restitutions proprement dites, visées par l'arti-

cle 238 du traité, mais aussi les livraisons en nature visées par les annexes III, V et VI de la partie VIII. Ces livraisons, en effet, participent également du caractère des restitutions en ce sens qu'elles ont pour but la reconstitution des stocks détruits et au renouvellement des matières premières et du matériel épuisé par la guerre. Ce caractère nous a paru assez important pour motiver une étude à part de ces annexes, distincte de celle de l'annexe IV sur laquelle nous nous étendrons d'ailleurs bien plus longuement.

1) Les restitutions de l'article 238. Dès l'armistice deux organismes avaient été créés à Wiesbaden, l'un français, l'autre allemand, en vue de rechercher sur le territoire de l'empire des objets ou des marchandises soustraits par les allemands dans les départements envahis et envoyés en Allemagne. Ces organismes avaient été créés dès les protocoles d'armistice, la possibilité de retrouver ces objets et ces marchandises devant devenir de plus en plus difficile avec le temps. Ils eurent une activité très efficace, et contrôlèrent non seulement les restitutions, mais toutes les livraisons en nature. Cette organisation fut sanctionnée par l'article 238 du Traité, les deux offices conservant leur autonomie, mais se voyant dépouillés de leur compétence quant aux livraisons ordinaires. Ils étaient de plus placés sous le contrôle de la Commission des Réparations, investie de tous pouvoirs en ce qui concerne la partie VIII du Traité. Un nouveau règlement fut élaboré, qui comprenait 5 protocoles relatifs respectivement à la procédure générale des restitutions, au cheptel, au matériel industriel et de chemin de fer, aux objets divers et valeurs, et à la batellerie fluviale. Tous ces services ont fonctionné normalement jusqu'au 6 octobre 1921 (date de l'accord de Wiesbaden). L'identification des objets apparaissant de plus en plus difficile, il devenait inutile de maintenir à grands frais des organismes dont le rendement allait décroissant. Aussi bien l'annexe qui les vise dans l'accord de Wiesbaden supprimait-il ces offices et remplace les restitutions par des forfaits de substitution. Sans doute, par ce moyen, n'obtenait-on pas la restitution à l'identique, mais cette solution avait des avantages pratiques qui justifiaient son adoption. L'Allemagne était tenue quitte des restitutions, moyennant les forfaits suivants :

Matériel : 120.000 tonnes de matériel industriel, choisi dans les stocks et les dépôts du gouvernement, et paiement de 158 millions de marks-or ; livraison de 4.500 wagons neufs et remise de 6.200 véhicules français d'origine, prise de guerre.

Cheptel : 62.000 chevaux ;

25.000 bovins ;

25.000 ovins ;

40.000 vaches ;

12.500 chevaux ;

500 juments et pouliches de sang froid.

Telles sont les dernières dispositions relatives aux restitutions (1), sur lesquelles nous ne reviendrons pas.

2) Les livraisons des annexes III, V, VI. Comme pour les restitutions, nous traitons ici une fois pour toutes de ces livraisons. L'annexe III vise les livraisons de navires : remplacement tonneau pour tonneau de tous les bâtiments perdus pendant la guerre. Diverses dispositions définissent les obligations de l'Allemagne ; c'est ainsi que notamment les Alliés ont le droit de faire construire des navires de commerce sur les chantiers allemands, et l'Allemagne abandonne toutes revendications pour dommages maritimes. Des derniers chiffres que nous avons recueillis, il résulte que l'Allemagne a été créditée de 756 millions en chiffres ronds à ce titre. Si ce chiffre paraît faible, c'est que vraisemblablement on a systématiquement avili la valeur du tonnage allemand, et cela pour le plus grand profit de l'Angleterre qui devait en toucher les 4/5.

L'annexe V vise les livraisons de charbon, grâce auxquelles l'Allemagne était susceptible de faire de gros paiements. En ce qui nous concerne, nous devons recevoir 7 millions de tonnes pendant 10 ans et une quantité égale à la production annuelle avant la guerre des Mines du Nord et du Pas-de-Calais, détruites pendant les hostilités. Les prix à créditer à l'Allemagne pour ces livraisons différaient suivant que les fournitures étaient effectuées par voie de terre ou par voie d'eau. En sus du charbon, l'Allemagne devait également livrer, d'après le même texte : du benzol, du goudron

(1) Nous n'avons pu recueillir aucun renseignement quant à la façon dont ces dispositions ont été exécutées. Signalons cependant un article de M. Désiré Ferry, député de Meurthe-et-Moselle (*Journal des Régions Libérées*, 17 décembre 1922), qui, devant les résultats obtenus dans ce laps de temps, déplore la solution des forfaits et regrette, quelque quatorze mois après l'accord de Wiesbaden, que la France ne se soit pas pressée de le faire exécuter. « Le gouvernement sait, dit-il, que l'exécution des forfaits devient de jour en jour plus difficile faute de pouvoir faire absorber les livraisons prévues. On a perdu, cette année, l'occasion d'opérer à coup sûr des rentrées dont la valeur totale peut être estimée à 1 milliard de marks-or. Si l'exécution des forfaits allait à un échec, que deviendraient les prestations en nature ? »

de houille et du sulfate d'ammoniaque. L'annexe V a été modifiée deux fois : la première fois, à Spa, on a réduit les quantités de charbon à fournir et on a, sur l'instigation de l'Angleterre, consenti certains avantages financiers à l'Allemagne. Le résultat a été favorable aux intérêts de l'Angleterre, qui a vu la concurrence charbonnière de l'Allemagne atténuée par une élévation des prix. La seconde fois, à Wiesbaden, quelques points de détail ont été modifiés : approbation de l'accord passé entre l'Office des Houillères du Nord et du Pas-de-Calais et le Kohlen-Syndicat ; interdiction de réexporter le charbon en provenance d'Allemagne. Le total des paiements effectués au titre de l'annexe V (charbon et dérivés) est de l'ordre de 1.200 millions de marks-or au 1^{er} septembre 1924.

Enfin, l'annexe VI réserve aux Alliés une option de livraison sur la majeure partie des stocks et de la production allemande de matières colorantes et produits pharmaceutiques. Les livraisons à ce titre se sont élevées à 49 millions de marks-or au 30 septembre 1921, à 73 millions au 31 décembre 1922, auxquels il faut ajouter 150 millions de francs au cours de 1923, provenant en majeure partie de saisies (1).

C) *Les Prestations en Nature.* — « Moyen subsidiaire de paiement ». les prestations en nature n'occupent qu'une place très restreinte dans le Traité de Versailles. Et cela se conçoit aisément car on avait surtout en vue les paiements en espèces. Cependant, on avait fort bien aperçu que pour la reconstruction rapide des régions dévastées, l'aide industrielle de l'Allemagne pouvait être nécessaire. Notre industrie, appauvrie par la guerre, dirigée depuis quatre ans dans le seul but de la Défense Nationale, allait peut-être se trouver insuffisamment préparée à un effort aussi considérable. Il était à prévoir que tout un travail de réadaptation allait être nécessaire, et qu'on aurait besoin d'une aide étrangère. On avait donc pris soin de s'ouvrir cette voie, dans le Traité, tant pour porter secours à notre industrie, que pour nous procurer un certain nombre de matières premières pour lesquelles nous dépendions de l'étranger, et que l'Allemagne pouvait nous fournir. Sans être aussi absolument indispensable dans ce domaine que pour la reconstitution de nos stocks, elle pouvait nous être d'un secours aussi sérieux qu'économique, sa collaboration devant venir en déduction de sa dette. En conséquence, on inscrivit au Traité deux

(1). Voir tableau récapitulatif page 26.

principes : le premier dans l'annexe II § 19, le second dans l'annexe IV.

Le premier principe consacre la possibilité de substituer au paiement en espèces, un paiement en nature tel que : biens mobiliers ou immobiliers, marchandises, entreprises, droits et concessions en territoire allemand ou en dehors de ces territoires, etc. La Commission des Réparations, dont la création est le but même de l'annexe II est chargée de fixer « à un taux juste et loyal » la valeur de remplacement de ces biens ou de ces droits par rapport à l'or.

Mais le second principe est beaucoup plus large. Il est l'objet de l'annexe IV tout entière et est énoncé de la façon suivante dans le § 1 : « L'Allemagne, suivant les modalités ci-après définies, applique ses ressources économiques directement à la restauration matérielle des régions envahies des Puissances alliées ou associées, dans la mesure où ces Puissances le détermineront ». Ce principe, suivant la façon dont il allait être interprété par les Alliés, pouvait ou bien consacrer l'écrasement total de l'Allemagne, en l'empêchant de se relever économiquement, ou bien devenir lettre morte et n'avoir aucune application. C'est la solution qui prévalut ; en voici les raisons : théoriquement, il était impossible aux Alliés de l'appliquer textuellement et d'obliger l'Allemagne à consacrer toute son activité économique au relèvement immédiat des régions dévastées : outre les protestations des industries alliées, une telle solution aurait eu pour résultat un effondrement presque immédiat de la devise allemande, le gouvernement allemand étant obligé ainsi d'exporter gratuitement sans aucune espèce de contrepartie (1). C'eût été mettre l'Allemagne dans l'impossibilité absolue de payer sa dette. Il était donc à prévoir que les discussions entre Alliés annihileraient ce principe, les uns partisans de ce mode de paiement qui avait pour eux l'avantage de leur permettre de se refaire rapidement et à peu de frais, les autres, voyant plus loin et comprenant l'illusion d'un tel paiement. Puis, pratiquement, et ceci est plus grave, les paragraphes suivants de l'annexe IV organisent les prestations en nature de telle sorte qu'ils en font un instrument quasi impraticable. Voici, en effet, résumée par M. Henry Béranger (2), la procédure de réalisation prévue dans le

(1) V. infra pages 23 et 24.

(2) Rapport de M. Henry Béranger, au nom de la Commission des Finances sur la création d'un Office de Prestations en Nature. 5 avril 1925. Sénat n° 221.

Traité : « La Commission des Réparations a la plénitude de juridiction, tant en ce qui concerne l'établissement et la notification, que l'exécution des commandes et le règlement éventuel des litiges. La délégation française reçoit du *Gouvernement* et, dans l'espèce, du *département ministériel compétent*, la demande de fourniture. La Commission des Réparations, saisie par la délégation française, étudie cette demande, au double point de vue des besoins des autres alliés et des possibilités économiques de l'Allemagne ; à cet effet, elle convoque des collègues d'experts alliés et allemands, qui préparent des *protocoles de commandes*. C'est sur la base de ces protocoles que sont notifiées les commandes, la Commission décidant des quantités à fournir, et, le cas échéant, des *qualités* et des *prix*. Copies de ces demandes sont transmises aux départements intéressés, en même temps qu'au Ministère des Finances, en vue de la tenue des comptes de l'Agent comptable des versements effectués en exécution des traités de paix. La livraison des fournitures est faite à des représentants qualifiés du Gouvernement français qui sont, tantôt les attributaires définitifs, tantôt des organismes gouvernementaux ou privés, habilités à l'effet de recevoir les marchandises et de les revendre, à charge d'en verser le produit entre les mains de l'Agent comptable. Le produit ainsi versé peut d'ailleurs consister soit en délégations sur dommages de guerre, soit en numéraire ; le premier mode de paiement n'est admis que de la part des sinistrés. Le tout sous réserve des *variations de change* entre la commande et la livraison, variations qui se répercutent sur toutes les livraisons sans exception ».

Le simple énoncé de cette procédure en montre toutes les impossibilités. Qu'eût-il été nécessaire d'établir pour voir utilisées les prestations en nature ? Il eût fallu rendre cette procédure aussi commerciale que possible, c'est-à-dire avant tout rapide, sûre et ne laissant indéterminée aucune clause ou condition du contrat : ceux qui allaient être conduits à utiliser les prestations étaient en majeure partie les sinistrés, ceux qui pouvaient payer par délégation sur dommages de guerre. C'est pour eux que les prestations étaient créées, c'était pour leur permettre de reconstruire rapidement leurs maisons et leurs usines détruites. Il fallait donc qu'ils pussent s'entendre directement avec des fournisseurs allemands, passer leurs contrats avec ces derniers, contrats où seraient stipulés les quantités, les qualités, les prix des marchandises qu'ils entendaient recevoir. Il fallait qu'ils pussent indiquer où ils désiraient les recevoir, les délais maxima qu'ils pouvaient accorder. Enfin, il

fallait qu'ils eussent la possibilité par un moyen quelconque, voire même par une clause du contrat, de s'assurer contre les risques de change, le sinistré français ne voulant pas risquer de payer une somme supérieure à celle qui était prévue dans ses plans, pas plus que le fournisseur allemand ne voulait s'exposer à recevoir à la livraison une somme qui n'aurait plus correspondu au prix prévu dans le contrat. Au lieu de cela, la procédure de l'annexe IV se présentait avec tous ses défauts : listes de commandes réunies longtemps à l'avance par les soins d'une administration plus ou moins diligente, listes revues et corrigées arbitrairement par la Commission des Réparations, qui aurait fait entrer dans son appréciation des éléments peut-être nécessaires (les besoins des autres Alliés et les possibilités de l'Allemagne), mais qui n'avaient rien à voir avec les besoins du sinistré lui-même et dont celui-ci n'aurait pas compris la nécessité : un tel système était forcément voué aux lenteurs les plus néfastes, qui nécessitait une réunion d'experts de toutes les nationalités, et qui pratiquait une sorte de contingentement arbitraire des commandes, dont le résultat le moins grave était de ne donner à personne ce qu'il avait demandé. Si l'on ajoute que les prix et les qualités devaient être fixés par la Commission (ce qui aurait eu pour résultat de laisser le sinistré dans l'ignorance de ce qu'il aurait à payer et de ce qu'il allait recevoir jusqu'à l'exécution du contrat), que les variations de change pouvaient rendre tout à coup le contrat trop onéreux ou inexécutable pour l'une ou l'autre partie, qu'enfin l'obtention de marchandises sur prestations n'était possible qu'à des groupements publics ou privés, on comprendra que les prestations en nature, telles qu'elles figurent dans le Traité, devaient rester lettre morte.

Tel était le principal obstacle auquel se heurtaient les prestations dans le Traité. Ce n'était d'ailleurs pas le seul. D'autres devaient surgir, et parmi ceux-ci que l'expérience allait révéler, citons seulement la trop grande généralité des marchandises susceptibles d'être commandées sur prestations : on s'aperçut dans les listes qui furent établies, que les produits les plus hétéroclites étaient réclamés. Or, pour permettre le fonctionnement d'un tel système, il fallait que les marchandises commandées fussent aussi « standard » que possible, se rapprochassent de quelque types, et de ces types seulement : les grandes matières premières par exemple. Il fallait, d'autre part, que l'on fixât une somme minima de commandes, au dessous de laquelle elles ne pourraient être prises en considération, une poussière de petites commandes devant rapide-

ment aboutir à un « embouteillage » complet de la Commission des Réparations, et leur exécution devenant impossible à contrôler. Enfin, aucune limitation n'était prévue dans la destination des marchandises ainsi introduites. Il était bien spécifié que l'Allemagne devait appliquer ses ressources économiques à la reconstruction des régions dévastées. Mais tout le monde pouvait se procurer des marchandises sur prestations, quitte, bien entendu, à les payer en numéraire, et ce point soulevait à bon droit les critiques unanimes des producteurs français. Il semble que la limitation des marchandises à la destination des régions dévastées aurait été de nature à faciliter la mise en train des prestations en nature.

La conclusion des observations qui précèdent ressort de l'expérience : une idée, un principe extrêmement juste et intéressant. Une procédure empêchant toute mise en application de ce principe. C'est bien ainsi, d'ailleurs, que le problème devait être fatalement tranché : les rédacteurs du Traité n'avaient en vue qu'une exécution monétaire des réparations, et n'attachaient qu'une importance très restreinte aux prestations. On pensait que l'Allemagne respectant sa signature, ferait l'effort nécessaire pour payer sa dette le plus rapidement possible et que, à côté des versements en espèces qu'elle ne manquerait pas de faire, les versements en nature seraient négligeables. En un mot, la question n'était pas mûre.

SECTION II. — L'Etat des Paiements du 5 mai 1921

Après la signature du Traité de Versailles, il restait aux Alliés à fixer le montant de la dette allemande. Il était nécessaire d'en finir au plus vite avec cette question, car l'Allemagne ne pouvait rester indéfiniment dans cette situation d'attente et d'ignorance de l'étendue de ses obligations. Le terme le plus éloigné devait être le 1er mai 1921, date à laquelle l'Allemagne devait avoir terminé le versement des 20 milliards-or prévus par le Traité. Dès le mois de mars 1919, une Conférence économique réunie à Londres soulignait la situation dans laquelle se trouvait l'Allemagne, qui ne pouvait trouver de crédit nulle part, dans l'ignorance de sa dette. Sans crédits extérieurs, elle ne pouvait commencer de travailler, partant, de trouver les fonds nécessaires à ses paiements. La Conférence préconisait donc une fixation à bref délai du montant de la dette allemande. Le Comité d'organisation, chargé par la

Société des nations de préparer une Conférence financière au mois d'octobre 1920 à Bruxelles, se plaçant au même point de vue, aboutissait à la même conclusion. Une Conférence réunie à Spa, en juillet 1920, assembla les délégués des Alliés et des Allemands, elle aboutit à la répartition que l'on sait de la dette allemande entre les Alliés (1). Dans le même temps, la Commission des Réparations mettait sur pieds son gigantesque travail ; ayant obtenu des différentes puissances leurs évaluations de dommages de guerre, elle fixait, le 28 avril 1921, après toute une période de discussions et de concessions mutuelles faites par les délégués alliés le montant total de la dette allemande à 132 milliards de marks-or. Après les conversations de Boulogne et de Paris, les Alliés, le 5 mai 1921, remettaient à l'Allemagne un Etat des paiements, contenant le détail des modalités de paiement et constituant un véritable aménagement de la Dette allemande (2). Le 11 mai 1921, l'Allemagne l'acceptait, après avoir vainement essayé de briser la solidarité alliée.

Nous n'avons pas à entrer ici dans le détail de l'Etat des paiements, qui relève plus de l'étude du problème des réparations que

(1) Aux termes de cette répartition, la France devait recevoir 52 %, l'Angleterre 22 %, l'Italie 10 %, la Belgique 8 %, le Japon et le Portugal, chacun 0,75 %, les autres puissances se partageant le reliquat, soit 6,5 %.

(2) M. Louis Dubois a fait dans une lettre adressée à *l'Information*, du 15 juin 1923, l'historique de ces négociations.

« C'est la Commission de Réparations qui a fixé le montant de la dette de réparations de l'Allemagne après étude très longue et très minutieuse des mémoires de réclamations, communiqués pour observations aux Allemands, après discussion contradictoire des experts allemands avec ceux de la Commission, après audition des représentants de l'Allemagne, au cours de vingt-trois séances officielles de la Commission. Cette fixation, au chiffre de 132 milliards de marks-or, a eu lieu à Paris, le 27 avril 1921 et a été notifiée immédiatement aux gouvernements qui s'en sont emparée pour l'élaboration de l'Etat des paiements qu'ils auraient peut-être mieux fait de laisser élaborer par la Commission des Réparations, conformément à l'article 233 du Traité. En ce qui concerne cet état, il faut dire que c'est la Commission qui l'a du reste notifié à l'Allemagne après l'avoir fait sien légèrement modifié.

Si l'Allemagne ne saurait protester contre l'élaboration par les Gouvernements d'un état de paiements qui constitue une énorme atténuation de leur créance, il n'en serait pas de même si ceux-ci avaient fixé eux-mêmes le chiffre global de la dette sans l'assentiment préalable de l'Allemagne, assentiment qu'ils avaient toujours envisagé dans leurs tentatives de forfait L'Allemagne pourrait à juste titre, se plaindre d'une violation flagrante du Traité, alors que la Commission a opéré dans les termes de celui-ci, avec un scrupule de juges impartiaux auquel les Allemands eux-mêmes ont rendu hommage. »

de celle des prestations en nature. Qu'il nous suffise d'en indiquer le total : l'Allemagne devait payer, par un système d'annuités, en 48 ans la somme globale de 300 milliards en chiffres ronds, représentant sa dette et ses intérêts.

Nous devons cependant nous arrêter à l'art. 8 de l'Etat des paiements qui nous intéresse plus particulièrement. Il est ainsi conçu : « L'Allemagne, avec l'approbation préalable de la Commission, fournira immédiatement, sur demandes de chacune des Puissances alliées, les matériaux et la main-d'œuvre dont celles-ci auraient besoin, soit pour la restauration de leurs régions dévastées, soit pour leur permettre de rétablir ou de développer leur vie industrielle ou économique. La valeur de ces matériaux et de cette main-d'œuvre sera fixée dans chaque cas par deux experts, l'un désigné par l'Allemagne, l'autre par la puissance intéressée, et à défaut d'accord entre eux par un arbitre désigné par la Commission des Réparations. » L'article 10 dispose en outre que le montant de ces livraisons en nature sera porté au crédit de l'Allemagne, à valoir sur les paiements qu'elle doit faire en vertu de l'art. 4, c'est-à-dire en paiement de sa dette. Cet article 8 se réfère à l'annexe II, § 19, c'est-à-dire aux livraisons en nature faites en substitution de paiements en espèces. Il en augmente la portée en ajoutant aux livraisons aux régions dévastées les livraisons « pour permettre aux puissances alliées de rétablir ou de développer leur vie industrielle et économique ». Mais aussi il se réfère à l'annexe IV, en substituant à la fixation des prix par la Commission des Réparations, celle par deux arbitres — et éventuellement un sur-arbitre — nommés par l'Allemagne et la Puissance intéressée. Nous verrons plus loin (1) qu'en effet c'est surtout sur cette question de fixation des prix que les prestations avaient échoué jusque-là.

En outre, on jugeait bon de rappeler et de renforcer les termes de l'annexe IV en inscrivant un principe d'obligation de la part de l'Allemagne par les mots « l'Allemagne fournira immédiatement sur demande etc... »

Ainsi donc l'Etat des Paiements du 5 mai 1921 marquait un progrès certain sur le Traité. C'est que, en deux ans, s'étaient révélées toutes les difficultés qu'on n'avait pu apercevoir lors de la rédaction du Traité : d'une part celles afférentes aux paiements en espèces, d'autre part les imperfections principales du système des prestations tel qu'il avait d'abord été établi. Entre temps également

(1) Voir infra page 26, les résultats de la procédure du Traité.

la Commission des Réparations avait constaté le 1^{er} mai 1921 le premier manquement de l'Allemagne : les 20 milliards or n'avaient pas été payés. Il est temps maintenant, et c'est l'objet de la section suivante, de montrer rapidement à quelles difficultés se heurtaient les paiements monétaires, ce qui devait amener les Alliés à chercher un autre mode de règlement de compte.

SECTION III. — Les difficultés du paiement monétaire des réparations, et le mouvement d'opinion, en France et en Allemagne, en faveur des prestations en nature.

A) *Les difficultés du paiement monétaire.* — Le paiement en espèces de la dette allemande, solution élégante du problème, s'avéra beaucoup plus difficile qu'il n'avait paru tout d'abord. Respectueux des exemples de l'Histoire, les rédacteurs du Traité avaient cru pouvoir passer aisément du simple au centuple et s'étaient imaginés que le paiement des réparations qui devait se chiffrer par centaines de milliards se ferait aussi facilement que le paiement par la France des 700 millions de 1815, ou des 5 milliards de 1871. Les faits se chargèrent vite de démontrer l'inanité de ces espérances en même temps que se posaient de nombreuses questions, les unes facilement résolues, les autres aboutissant à des impossibilités matérielles.

Et d'abord il ne saurait être question de comparer l'état économique de l'Allemagne en 1919 avec celui de la France, par exemple, au lendemain de la guerre de 1870-71. D'une part un conflit presque local, d'autre part une guerre mondiale. D'un côté une lutte de 6 mois, de l'autre une conflagration de 4 ans. Un pays vaincu militairement, mais peu appauvri, et un pays à bout, usé par 4 ans de lutte opiniâtre contre le monde entier, avec une industrie dirigée pendant ce temps en vue de la seule fabrication de guerre, isolé complètement, ayant perdu tous ses débouchés extérieurs. De ce que la France, en 1871, avec ses seules ressources avait pu payer facilement une indemnité de cinq milliards, il était impossible de conclure en conséquence que l'Allemagne paierait aussi facilement une somme près de trente fois supérieure. Ne pouvant faire face à une telle échéance par ses propres ressources, comment l'Allemagne pouvait-elle trouver les moyens de la payer ?

D'autre part, la question matérielle de paiement va nous amener au même point : c'est le problème des transferts d'une monnaie dans l'autre, qui ne faisait que se dessiner à cette époque et qui allait par la suite dominer toute la question des réparations, jus-

qu'à sa solution dans le Plan Dawes. Il avait cependant, dès cette époque, été étudié par M. Nogaro (1), auquel nous empruntons quelques arguments. Il ne pouvait être question d'un paiement en or : non seulement, pour un pays même riche en temps normal, un tel stock de métal jaune eût été introuvable (2), mais pour l'Allemagne à la fin de la guerre, après les paiements qu'elle avait dû faire pour soutenir sa résistance et l'exportation d'or qui s'était pratiquée sur une large échelle après l'armistice, il y avait là une impossibilité de fait. Paiement en espèces ne pouvait signifier que paiement en devises. Comment se procurer ces devises ?

Les crédits extérieurs que l'Allemagne pouvait avoir en 1914 avaient été épuisés par la guerre. L'Allemagne, pour se procurer les sommes à payer en devises ne pouvait compter que sur son activité économique, sur ses exportations. Il fallait, de plus, qu'elle importât peu, de façon à se ménager un excédent dans sa balance commerciale. Enfin, en agissant d'une façon appropriée sur le marché des capitaux, il fallait qu'elle obtint un excédent dans sa balance des comptes. Cet excédent aurait constitué la somme que l'Allemagne pourrait annuellement verser aux Alliés. Ainsi énoncé, que ce problème paraissait simple ! Et cependant il était insoluble.

Si nous en reprenons en effet les conditions essentielles, nous verrons qu'elles se heurtaient de telle façon aux intérêts des Alliés, que ceux-ci se trouvaient pris dans un dilemme : voir leurs industries privées de débouchés, ou renoncer aux paiements allemands. Il fallait que l'Allemagne reçût les Alliés les capitaux nécessaires à la mise en route de ses industries. Il lui fallait, en outre, retrouver tous ses débouchés d'avant-guerre, et même s'en procurer d'autres, car avant la guerre sa balance des comptes n'était que faiblement en excédent ; en un mot, il fallait que l'Allemagne redevînt d'un seul coup la concurrente terrible qu'elle était avant la guerre, qu'elle accrût même sa puissance commerciale, avant de pouvoir rembourser aux Alliés les sommes qu'elle leur devait. Les Alliés comprirent si bien ce danger, que l'on vit se faire jour un mouvement en faveur de la réduction de la dette allemande. Les anglais, qui la mirent en avant, n'agissaient pas là par pure sentimentalité, mais dans une saine compréhension de leurs intérêts. En admettant même qu'un pareil état de choses ait pu s'instaurer, en supposant

(1) M. Nogaro. Action Nationale. Janvier 1922.

(2) Une statistique récente évalue le stock mondial d'or à 10 milliards de dollars, soit environ 40 milliards de marks-or.

que les Alliés, outre les capitaux nécessaires à leurs propres industries, au lendemain de la guerre aient pu disposer de capitaux à prêter à l'Allemagne ; que de plus ils aient facilité son exportation, soit en lui cédant quelques débouchés, soit en s'effaçant de la lutte commerciale en vue d'acquérir des débouchés nouveaux ; il aurait fallu établir un contrôle extrêmement sévère sur l'Allemagne, pour l'empêcher de s'enrichir avec les moyens mis à sa disposition, au lieu de payer sa dette : contrôle de tout son mouvement commercial, limitation des importations, législation fiscale, limitation du pouvoir d'achat des particuliers, centralisation entre les mains d'un organisme sévèrement contrôlé de toutes les devises provenant des exportations, etc. Une telle organisation, avec ses mesures inquisitoires et vexatoires, n'aurait pu être instaurée en Allemagne par les Alliés. M. Germain Martin (1) le reconnaissait, en disant « qu'il ne saurait être question de turquifier l'Allemagne ». Les Allemands d'autre part faisaient observer que cette politique ne serait pas sans danger pour le change : le retrait du marché d'une partie des devises destinées à payer les importations devait précipiter la dévalorisation du mark. Les Alliés refusèrent longtemps de reconnaître ce phénomène et il est incontestable que les Allemands abusèrent et firent au contraire tous leurs efforts pour ruiner leur devise. Il n'en est pas moins vrai que les paiements-espèces faits par l'Allemagne, notamment le premier milliard qu'elle se procurât par voie d'emprunt aux D-banks pesèrent lourdement sur le change (2). D'ailleurs, en supposant toujours l'aide alliée acquise aux allemands, il n'était pas certain que l'Allemagne fut en mesure de réaliser un excédent sur sa balance des comptes. L'économiste anglais Maynard Keynes, dans ses écrits d'ailleurs fâcheusement partiels et empreints de germanophilie, soufflait vigoureusement sur les illusions optimistes, étudiait une à une les ressources de l'Allemagne, ses industries et ses débouchés, montrait d'autre part la quasi-impossibilité où elle se trouvait de comprimer ses importations, et prétendait qu'avant de longues années l'Allemagne ne pourrait faire aucun versement utile aux Alliés.

Il ressort de cet exposé succinct que les paiements-espèces se

(1) M. Germain Martin. Conférence faite à l'École des Sciences Politiques sur le problème des réparations.

(2) Il est également incontestable que l'Allemagne ne procéda pas à l'opération avec tous les soins désirables et que les résultats en furent vœux. V. sur ce point Auboin-Thèse Paris 1922 ; « Les Prestations en nature et le Problème des Réparations ».

heurtaient à des obstacles matériels tels que leur exécution paraissait bien compromise. En face, les économistes opposaient les avantages des paiements en nature, et il semblait en 1921 sur la solution dût être cherchée dans cet ordre d'idée.

B) Le mouvement d'opinion en faveur des paiements en nature.

— Reprenant les principaux obstacles aux paiements en espèces, on montrait alors que les prestations en nature avaient le grand avantage de les éviter, tout en ne créant que des inconvénients moindres. Les prestations, disait-on en effet, donnent à l'Allemagne le débouché idéal pour son exportation : il y a chez les divers Alliés suffisamment de régions à reconstruire, et du travail pour de longues années. L'Allemagne trouvera là un débouché facile tant pour les matières premières qu'elle est susceptible d'exporter que pour ses produits manufacturés. Si c'est une exportation en quelque sorte gratuite, puisque l'exportateur ne rentre pas de devises en échange, en revanche l'Allemagne n'a pas à s'occuper du paiement de sa dette, puisque cette exportation lui en tient lieu. De plus une telle solution échappe totalement au problème des transferts, puisque tous les paiements sont faits par l'Etat allemand aux industriels allemands, c'est-à-dire en monnaie intérieure. Enfin, pour la France particulièrement, ce paiement éteint par une seule opération la dette de l'Etat vis-à-vis du sinistré : chaque fois que celui-ci passe une commande à un fournisseur allemand, il diminue d'autant sa créance vis-à-vis de l'Etat. A côté de ces avantages généraux et théoriques, l'état du mark allemand en 1921-1922 était tel que les acheteurs français avaient grand intérêt à se procurer des marchandises allemandes : non que le bénéfice ait été exorbitant ; en effet le bénéfice du change était en partie compensé par les frais de transport et surtout par les droits de douane, mais il restait cependant assez élevé pour que l'opération soit intéressante. Il y avait encore une autre raison, particulière aux sinistrés, celle-là : les sinistrés en effet étaient riches de titres divers que l'Etat leur avait remis en reconnaissance de sa dette ; mais ces titres se négociaient difficilement en raison de leur abondance ; les sinistrés, pour les écouler, devaient se résigner à des pertes allant pour certains titres jusqu'à 40 % de leur valeur, et même à ce taux, nombreux étaient les fournisseurs français et les entrepreneurs qui ne voulaient pas les accepter en paiement. (Il est juste de remarquer que la France traversait une grave crise économique et que les capitaux étaient rares. Les sinistrés avaient donc tout avantage à

passer des commandes aux fournisseurs allemands, recevant ainsi des marchandises qu'ils pouvaient payer par imputation sur les crédits qui leur étaient ouverts. Enfin l'Etat lui-même pouvait réaliser un bénéfice grâce aux droits de douane.

Du côté allemand, les avantages étaient également à considérer. D'abord la possibilité d'un financement intérieur de la dette, sans la nécessité de recourir, en partie du moins, aux crédits extérieurs. Grâce aux prestations, la dette allemande était payée par le travail allemand, sans contrôle étranger d'aucune sorte ; l'industrie reprenait un essor immédiat, grâce à un débouché largement ouvert, à portée de la main. Une telle méthode de paiement était sans influence sur la devise puisque, sauf pour les quelques matières premières achetées à l'extérieur, elle ne nécessitait aucune opération de change. A condition d'établir une politique d'exportation appropriée, de spécifier que certains objets, dans lesquels entre une forte proportion de matières premières étrangères, ne pourraient être imputés au compte réparations que suivant un certain pourcentage, les exportations sur prestations ne devaient pas agir sur le change. Enfin l'Allemagne évitait ainsi la crise économique, qui, après tous les pays, la menaçait, grâce au travail que lui assurait le débouché prestations. Ces considérations se trouvaient largement développées dans les journaux allemands et leur thèse était appuyée par bon nombre d'économistes.

Ainsi Landsbrugh (1) écrivait que pour l'industrie allemande l'avantage des prestations en nature n'était pas douteux, du moins dans l'avenir immédiat. En bon économiste, il émettait des réserves pour l'avenir plus éloigné, car, disait-il, pendant que l'industrie allemande va travailler pour un débouché facile et ne sera pas contrainte par la lutte d'améliorer sans cesse ses méthodes, les industries françaises et alliées, obligées de se procurer des débouchés nouveaux seront tenues de faire un effort considérable. Si bien qu'au bout de quelques années, quand ce débouché anormal et temporaire que constituent les prestations sera fermé, l'industrie allemande se sera encroûtée dans l'inaction et marquera un retard considérable sur ses concurrentes. Malgré cette restriction l'opinion générale en Allemagne était favorable aux prestations.

Les Alliés enfin voyaient d'une manière favorable les idées évoluer dans ce sens. L'Angleterre était heureuse de voir s'éloigner la menace de concurrence allemande, d'autant plus que le dé-

(1) Die Bank.

bouché à ouvrir ne l'intéressait que très indirectement dans son industrie nationale. Quant aux petites puissances, elles étaient déjà entrées dans cette voie : c'est ainsi que la Serbie, par exemple, réussissait à toucher la presque totalité de son dû pour 1921, d'après l'Etat des Paiements, grâce aux prestations en nature.

Il ne faudrait pas croire cependant que tout le monde était d'accord : les prestations soulevaient à leur tour des critiques, de la part de l'industrie française notamment. Nous étudierons un peu plus loin et en détail ces doléances, car elles furent la cause des échecs que subirent les accords intervenus par la suite.

Quoiqu'il en soit, le Gouvernement français, lassé des attermoissements et devant la nécessité de faire figurer des chiffres au crédit du budget des dépenses recouvrables, n'hésita pas à s'engager dans une politique particulariste et à entamer seul des pourparlers avec le Gouvernement allemand. Il trouva en face de lui des dispositions extrêmement favorables. Déjà en juillet 1920, lors de la réunion de la Conférence de Spa, les Allemands avaient proposé un plan d'aménagement des prestations en nature, proposant de créer une organisation générale de l'industrie allemande, capable de fournir des marchandises aux prix mondiaux. Ce projet, inacceptable par certains points, n'avait pas été retenu. Un peu plus tard, en janvier 1921, à la suite de la Conférence des experts tenue à Bruxelles, la délégation française remettait à M. Bergmann, chef de la délégation allemande, une note comprenant un autre projet d'organisation.

Rathenau, qui dominait au gouvernement allemand, était partisan de ce que l'on a appelé « la politique d'Erfüllung », c'est-à-dire d'exécution apparente, et qui consistait à céder sur un minimum de points afin d'éviter des sanctions, de façon à gagner du temps, à manœuvrer et à arracher à chacun des créanciers une concession nouvelle. On a prétendu qu'en allant à Wiesbaden il n'avait l'intention d'aboutir qu'à un système de prestations impossibles à réaliser sans dissocier le régime douanier français, ce qui aurait eu pour résultat de mettre le maximum d'avantages du côté de l'industrie allemande. Toujours est-il que les pourparlers s'engagèrent à Wiesbaden vers le mois d'avril 1921 et qu'un accord intervenait entre MM. Loucheur au nom du Gouvernement français, et Rathenau le 6 octobre 1921.

C) Résultat définitif des prestations sous le régime du Traité. L'organisation française et l'organisation allemande. — Avant de

passer à l'étude de l'accord de Wiesbaden, il serait intéressant de voir les résultats de la procédure du Traité. Nous en avons indiqué plus haut les inconvénients. Il n'est pas étonnant que le rendement en ait été nul. En France et en Allemagne, une organisation devait être créée. Du côté français, la méthode à employer par les sinistrés pour obtenir des prestations en nature n'a été précisée que fort tard par une instruction ministérielle qui porte la date du 5 mai 1922. Cette défaillance du Gouvernement français, aggravée par l'inertie de l'administration, a été reconnue par MM. de Lasteyrie et Reibel qui l'expliquent par la crainte de voir les livraisons allemandes concurrencer l'industrie française. Cette manière d'agir fut la cause d'un grand retard dans l'établissement des listes à présenter à la Commission des Réparations. D'autre part, ces listes établies sans aucun contrôle comportaient des demandes inexécutoires. Enfin un certain nombre de commandes furent annulées sur l'effet de certaines interventions qui poursuivaient des buts sensiblement différents de l'intérêt général. Du côté allemand, l'effort avait été plus grand. Une ordonnance du Gouvernement du Reich, en date du 14 juillet 1920, fixait l'organisation allemande de la façon suivante : les prestations sont, en principe, laissées à l'initiative privée. Cependant des associations, nommées « *Leistungsverbande* » sont créées, auxquelles on pourra imposer l'exécution de prestations demandées, dont aucun vendeur particulier ne voudrait se charger. La répartition des demandes est faite entre les *Leistungsverbande* par le Ministre de la reconstruction. L'autorisation d'effectuer des livraisons directes est toujours nécessaire et peut être refusée si les conditions paraissent défavorables. Deux organismes officiels sont créés : le « *Reichsministerium für den Wiederaufbau* » et un organisme commercial et technique d'exécution le « *Reichskommissariat zur Ausführung von Aufbauarbeiten in den Zerstörten Gebieten* ». Ce « *Reichskommissariat* » a pour mission : 1° d'exécuter les contrats passés directement par les Gouvernements alliés au Gouvernement allemand et 2° de surveiller l'exécution des contrats passés directement entre particuliers, c'est-à-dire de donner les autorisations mentionnées ci-dessus, etc.

Cette organisation très complète n'eut qu'une existence éphémère. Les divers organismes créés furent transformés ou disparurent (1). C'est elle qui, en liaison avec un bureau de Paris le

(1) Le *Reichsministerium* fut supprimé, les *Leistungsverbande* subirent le même sort vers le milieu de 1922. Enfin, le *Reichskommissariat* est devenu le « *Reichskommissariat für Reparationslieferungen* » et n'est plus qu'une section de la « *Kriegslastenkommision* ».

« Deutsche Sachlieferungs Büro », dirigé par le D^r Litter, procéda aux premières livraisons de prestations en nature.

Les listes présentées à la Commission des Réparations furent rapidement transmises à l'Allemagne, qui devait soumettre des offres. Malgré plusieurs rappels de la Commission, les offres ne furent présentées qu'à partir de septembre 1920 et concernaient : des camions automobiles, des mobiliers domestiques, des tuiles, du ciment et des produits divers. Au total au 31 janvier 1922, la France n'a reçu que 7.599.000 marks-or sur un total de 23.591.000 marks-or de prestations livrées par l'Allemagne aux Alliées. Ces chiffres se passent de commentaires et consacrent la faillite de la procédure de l'annexe IV.

TITRE DEUXIEME

RÉGIMES INSTITUÉS PAR LES ACCORDS QUI SE SONT SUCCÉDÉS DE 1921 A 1924

Nous abordons dans ce titre les accords successifs par lesquels on a voulu améliorer la procédure des prestations en nature. Nous verrons comment la France a montré le chemin en concluant l'accord de Wiesbaden, comment la Commission des Réparations, par le premier accord de Berlin a étendu le système Wiesbaden à tous les Alliés, en l'assouplissant encore, comment la France ensuite, par le deuxième accord de Berlin, a fait cadrer les deux systèmes précédents. Enfin nous étudierons rapidement les raisons qui poussèrent le Gouvernement français, après les manquements successifs dûs à la mauvaise foi allemande et les désaccords inter-alliés sur les sanctions à prendre, à faire occuper le bassin de la Ruhr. Nous terminerons en faisant ressortir la part des responsabilités qui incombent à l'Allemagne tant par sa résistance que par sa politique monétaire, dans l'effondrement de sa devise. Devant le néant des finances allemandes, les alliés réunissaient un Comité d'experts dont nous étudierons le travail dans la deuxième partie.

SECTION I. — Le régime de l'accord de Wiesbaden

« Le Gouvernement allemand a manifesté sa volonté expresse de collaborer à la reconstruction des Régions dévastées par les livraisons de matériel et de matériaux dans la plus large mesure possible. Le Gouvernement français a pris note de cette déclaration, tout en faisant remarquer que la loi du 17 avril 1919, relative à la réparation des dommages de guerre, ne lui permet pas d'imposer aux sinistrés français un emploi déterminé de leurs fonds. »

Ces deux phrases inscrites en tête du mémorandum de Wiesbaden (6 octobre 1921) définissent le cadre de l'accord et en précisent la portée : d'un côté désir de l'Allemagne de satisfaire à toute commande provenant des régions dévastées. De l'autre liberté du sinistré français qui a la faculté d'acheter le matériel et les matériaux allemands s'il y trouve son intérêt.

Il ne faudrait pas croire cependant que le régime nouveau constituât une œuvre tout à fait originale. En réalité il procède du Traité de Versailles et ne fait qu'en améliorer les méthodes. « L'objet de la politique ouverte par l'accord de Wiesbaden, écrit M. d'Hou-dain, est de poursuivre l'œuvre commencée en appliquant des procédés nouveaux ; mais en aucune manière les conventions ayant trait au Traité ne lui sauraient être justement opposées. Bien qu'elles utilisent des conceptions nouvelles, elles doivent être considérées comme un développement de l'œuvre de Versailles, d'où elles tirent leurs principales directives. »

L'accord de Wiesbaden marque deux progrès sensibles sur l'annexe IV : l'un d'ordre commercial, l'autre d'ordre financier. Du point de vue commercial, la procédure envisagée offre les avantages suivants : 1° elle élimine plusieurs intermédiaires : la Commission des Réparations qui n'apparaît plus que pour donner son homologation — pure formalité administrative ; et les Gouvernements français et allemand. En revanche, elle crée deux organismes de droit privé : F, qui représente la collectivité des sinistrés, A, qui représente les industriels allemands. F. centralise les commandes, A, les répartit entre ses adhérents. Ces deux groupements sont constitués en principe sous une forme commerciale, dépourvus des lenteurs administratives et ils n'ont pour but que la conclusion du plus grand nombre de contrats, aux intérêts des deux parties (1).

(1) C'est bien le souci de l'intérêt des parties qui doit guider F. et A. Ces deux organismes, par leur nature, doivent être mieux renseignés que les particuliers eux-mêmes sur les conditions générales du marché et toutes autres connaissances utiles. F. peut donc refuser de transmettre une commande s'il estime qu'elle lèse l'intérêt du sinistré ; et A. peut refuser de la faire exécuter, si de prix est de 5 % inférieur au prix général intérieur allemand. Cette ingérence des deux organismes constitue d'ailleurs une atteinte assez grave à la liberté des conventions : le sinistré français peut avoir été conduit à contracter à un prix élevé parce qu'il peut payer en titres représentatifs de dommages de guerre, par exemple : nous avons vu que ces titres étaient d'un placement difficile. D'autre part le fournisseur allemand peut avoir fait un effort commercial qui lui permette de livrer à un prix inférieur de 5 % au prix habituel de ses concurrents,

2° La fixation des prix a lieu avant la signature des contrats, le plus souvent par un accord entre les deux parties intéressées. En cas de désaccord, les prix sont fixés par une commission arbitrale, composée d'un délégué français, d'un délégué allemand et d'un délégué nommé en accord par les deux Gouvernements. Ainsi un premier progrès est marqué sur l'annexe IV, suivant laquelle, rapeplons-le, les prix sont fixés par la Commission des Réparations, l'Allemagne n'étant pas représentée parmi les arbitres, et un second progrès, sur l'art. 8 de l'Etat des Paiements, d'après lequel les prix sont fixés par 3 arbitres également, mais dont l'un est nommé par la Commission des Réparations. Dans l'accord de Wiesbaden, seules deux parties : France et Allemagne, décident.

3° Enfin, les fournitures allemandes ne pourront être faites qu'à destination des régions libérées, condition posée par l'Allemagne qui entendait ne pas s'exposer à une exportation trop importante. Nous avons vu plus haut que cette solution semblait désirable, au moins pour la mise en train des prestations (1), et l'on spécifie que les sinistrés sont libres de profiter ou de ne pas user de ces livraisons : on entend ainsi ne pas réserver un monopole à l'industrie allemande et permettre à l'industrie française de la concurrencer.

Le progrès d'ordre financier consiste dans la possibilité de mobiliser une partie de la dette allemande au profit de la France, tout en restant dans les limites fixées par la Conférence de Spa et l'Etat des Paiements. Ce n'est pas ici le lieu d'entrer dans le détail de ce mécanisme. En voici les grandes lignes : l'Allemagne livrera à la France, dans les cinq ans qui vont suivre la conclusion de l'accord, l'équivalent de 7 milliards de marks-or en prestations. Comme de cette façon la France aurait reçu une somme sensiblement supérieure à celle que lui attribue l'Etat des Paiements, on n'en portera au débit de l'Allemagne que 35 % ou 45 % (suivant que les livraisons dépasseront ou resteront au dessous d'un milliard) de la valeur des livraisons. Le surplus sera remboursé par la France en 10 ans et portera intérêt à 5 %. Ce remboursement se fera par simple jeu d'écritures, la France ne recevant pendant ces

(1) Cette question de la réserve des livraisons allemandes aux régions dévastées soulevait le point suivant : par quel moyen assurer que les matériaux ne seraient pas revendus et réexpédiés à une autre destination ? Nous verrons comment elle est résolue dans l'application du Plan Dawes au moyen d'un double tarif douanier : tarif de faveur pour les marchandises à destination des régions dévastées, tarif général pour les autres.

dix ans que la différence entre ce que lui alloue l'Etat des Paiements et la somme qu'elle doit rembourser (1).

L'accord de Wiesbaden, ainsi exposé, avait le mérite d'être le premier essai de réalisation des prestations en nature. Présentant de nombreux avantages sur l'annexe IV(il avait aussi ses défauts, notamment l'existence de F. et de A. et le maintien d'une procédure arbitrale de fixation des prix en cas de désaccord). Mais son principal inconvénient était de porter ombrage aux Alliés de la France qui la voyaient d'un œil jaloux se préparer à recouvrer une partie de son dû. Il était en même temps l'objet de critiques, qui s'adressaient tant à l'accord lui-même qu'au principe des prestations, et que nous allons maintenant exposer. Ces deux ordres de considérations expliquent pourquoi l'accord de Wiesbaden n'est jamais passé dans le domaine de la réalisation. Il ne fut en effet ratifié par la Commission des Réparations que le 31 mars 1922. Or, à cette date, le premier accord de Berlin était signé, et des pourparlers engagés pour modifier l'accord de Wiesbaden en le rapprochant de celui-là. Les organismes F. et A. ne furent jamais créés, et il fallut attendre le 2 juin 1922, date des protocoles de Berlin. La solution du problème était ainsi retardée de près d'un an.

SECTION II. — L'accueil fait par l'opinion publique à l'accord de Wiesbaden.

A) *En Allemagne*, l'accord de Wiesbaden fut accueilli avec joie par la quasi unanimité de l'opinion. Rathenau, au mois d'octobre 1922, se félicitait des résultats obtenus : substitution de paiements en nature à une forte partie des paiements en espèces qui menaçaient gravement la devise ; substitution d'un problème financier d'ordre intérieur à un problème international ; satisfaction de revendications allemandes telles que la composition de la Commission d'arbitrage ; enfin débouché ouvert à la production nationale, évitant la grave menace de crise qui pesait à cette époque sur le pays. Il opposait les concessions faites : sacrifice des paiements différés par exemple et les estimait négligeables comparés aux avantages concédés. La revue *Plutus* ne critique que le taux d'intérêt de 5 % porté par le montant des paiements différés qu'elle trouve trop faible, mais insiste sur l'avantage d'un travail assuré

(1) L'accord de Wiesbaden règle en même temps définitivement le règlement des restitutions ainsi que des livraisons à faire en exécution des annexes III, V, VI du Traité. V. *supra* pages 10 et suivantes.

aux industries nationales ; enfin la presse nationaliste même (1) fait un accueil favorable au nouvel accord. Elle soulève cependant la question des marchandises non spécifiquement allemandes, c'est-à-dire fabriquées avec des matières premières importées, et regrette que les négociateurs allemands aient négligé ce point. Ainsi, en général, commerçants et industriels allemands se préparaient à exécuter l'accord de Wiesbaden.

B) *En France.* — Tout autre était l'accueil dans les milieux français intéressés. Et parmi la levée de boucliers contre l'accord de Wiesbaden, bien des critiques (nous en avons déjà mentionné quelques-uns) (2) s'adressaient plus au principe des prestations en nature qu'à l'accord lui-même.

1) On critiquait d'abord les prestations de main-d'œuvre. Parmi les prestations envisagées, en effet, en 1921, figuraient des travaux à exécuter en France non seulement avec des matériaux allemands, mais avec la main-d'œuvre allemande, sous une direction française ou allemande. Contre cette forme de prestations, on invoquait les objections suivantes : la première, une des plus fortes à notre avis, était d'ordre sentimental. Elle était développée par de nombreuses personnalités. M. Loucheur lui-même, dans un discours prononcé à Albert (3) en faisait état : il répugnait aux populations des régions libérées de voir revenir à 3 ans d'intervalle, ceux qui avaient commis les dévastations dont ils souffraient, et cela avec le patronnage de la France. L'invasion pacifique des travailleurs près l'invasion guerrière de la soldatesque paraissait un défi aux populations du Nord. Ces sentiments respectables au premier chef, n'étaient pourtant pas partagés par l'unanimité des sinistrés et nombreux étaient ceux qui disaient qu'ils verraient avec plaisir leur maison reconstruite par ceux qui l'avaient démolie. On pouvait aussi concevoir l'emploi de cette main-d'œuvre hors des régions libérées, pour la construction des grands travaux publics du plan Le Trocquer par exemple, que son auteur venait de proposer, ou même pour des travaux à faire dans les colonies. Aussi bien puisque cette objection n'est pas particulière à l'accord de Wiesbaden (4), mais générale aux prestations de

(1) Docteur Reichert : *Rathenau Reparations Politik. Eine Kritische Studie* Berlin A. Scherl 1922.

(2) V. *supra* page 28.

(3) 24 avril 1921.

(4) D'ailleurs il n'est pas question de prestations de main-d'œuvre dans cet accord.

main-d'œuvre, on peut dire que, forte encore en 1921-1922, elle paraît aujourd'hui disparue. L'œuvre du temps, l'habitude qu'ont prises les populations françaises de voir au milieu d'elles des ouvriers de toutes nationalités, concourent à en diminuer la force ; nous verrons par la suite que beaucoup souhaitent actuellement la reprise du plan Le Trocquer, à exécuter avec le concours de la main-d'œuvre allemande.

Une autre objection était d'ordre politique : l'Allemagne, disait-on, mettait à son exportation de main-d'œuvre des conditions telles que : réserves de certains droits syndicaux, affiliation à la Confédération du Travail. On craignait de ce fait des troubles d'ordre social : objection facile à réfuter, un traité de main-d'œuvre pouvant intervenir entre la France et l'Allemagne comme il en existe entre la France et l'Italie ou la Belgique, qui réglerait ces points suivant les principes habituels du droit international en la matière.

Enfin, les dernières critiques étaient d'ordre économique. On craignait le chômage des ouvriers français résultant de la concurrence de la main-d'œuvre allemande. Là encore la question pouvait être résolue par un traité de main-d'œuvre. Mais le point le plus délicat, qui rendait impossible à cette époque toute prestation de ce genre, était celui du paiement de ces ouvriers : la baisse catastrophique du mark-papier empêchait de les rémunérer en monnaie si l'on devait les payer en francs, tout l'avantage de la combinaison allemande, car alors leur salaire n'eût pas suffi à les faire vivre. Et disparaissait. Est-il besoin de dire que cette objection encore a maintenant disparu !

On voit donc l'ensemble des critiques adressées aux prestations de main-d'œuvre. Le temps ne semblait pas venu de les envisager et l'accord de Wiesbaden est muet sur ce point. Mais elles n'étaient pas seules attaquées, et les reproches les plus vifs étaient faits surtout aux prestations de matériaux exquelles nous arrivons maintenant.

2) Il faut bien reconnaître que dans ce domaine, les inquiétudes étaient vives et des plus légitimes. Nombre de groupements industriels et de chambres de commerce faisaient ressortir les arguments suivants : d'abord, disait-on, on crée dans les régions libérées un véritable privilège en faveur des produits allemands. Même si ceux-ci reviennent à un prix égal au prix intérieur français, ce qui est douteux en raison du cours de la devise allemande, le sinistré

aura toujours avantage à faire ses commandes en Allemagne, puisqu'à un paiement en espèces, il substitue ainsi un paiement par imputation sur sa créance de dommages de guerre. A cela il était possible de répondre que de toutes les commandes passées par les sinistrés, celles destinées à l'Allemagne n'entreraient que pour une faible part : combien de sinistrés, pour les raisons les plus diverses (patriotisme mal compris, préférence des marchandises françaises pour le réassortiment des pièces de rechange, attachement à un fournisseur français, etc.) aimeraient mieux s'adresser à la production nationale ! Et d'ailleurs, sur les demandes de livraison adressées à l'Allemagne, combien ne seraient pas satisfaites ! — ce que l'expérience a d'ailleurs parfaitement démontré. A l'objection tirée du prix avantageux des marchandises allemandes, M. de Lasteyrie — qui n'était pas suspect à l'industrie française puisque de son propre aveu, l'administration avait peu pressé la confection des listes à remettre à la Commission des Réparations par crainte de léser l'industrie nationale (1) — M. de Lasteyrie répondait « que les produits allemands introduits en France sous le régime de l'accord de Wiesbaden seront tenus d'acquitter les droits de douane dans les mêmes conditions que les marchandises ordinaires », ce qui assurait à nos industriels la protection douanière dont ils jouissent habituellement. Enfin et surtout, les industriels et commerçants français se plaignaient de ce que l'on menaçait de les priver d'un débouché facile sur lequel ils semblaient en droit de pouvoir compter. On ne peut méconnaître la justesse de cet argument que nous avons déjà rencontré lorsque nous avons étudié les difficultés du règlement monétaire des réparations. La menace qui effrayait les Alliés pour les débouchés internationaux pesait sur l'industrie française qui se voyait lésée. Sur ce point les protestations étaient vives et unanimes et la réponse était difficile. Cependant, cette raison était-elle suffisante pour faire abandonner un projet séduisant, le seul qui semblât devoir nous faire recevoir quelque chose de l'Allemagne ? On disait que, loin de nuire à l'industrie française, pareille situation pouvait au contraire lui faire le plus grand bien en lui fournissant le stimulant qui l'obligerait à changer ses méthodes et à moderniser sa production. Reprenant le raisonnement de Landsburgh que nous avons exposé plus haut, M. Henry Béranger soutenait que ce débouché n'était que transitoire : « Est-il d'un intérêt vraiment national,

(1) V. supra, page 28.

disait-il, de tourner toute notre industrie vers un but qui disparaîtra dans quelques années, d'abandonner pour lui les marchés extérieurs » ? Et il concluait en disant que le véritable intérêt de l'industrie française était de laisser l'activité allemande s'appliquer aux régions dévastées, tandis qu'elle pouvait agir librement sur les marchés mondiaux.

Ainsi donc, ces critiques que nous rapportons à cette place parce qu'elles furent reprises avec force après la signature de l'accord de Wiesbaden et qu'en fait elles en retardèrent la ratification, très légitimes en elles-mêmes et soutenues à raison par ceux qui y avaient intérêt, pouvaient paraître assez faibles lorsqu'on les comparait à l'avantage que la France devait en tirer en contre-partie. Encore ceux qui les soutenaient ne voulaient-ils pas s'avouer vaincus et M. Camille Didier (1) ajoutait à ces idées la crainte d'un rapprochement franco-allemand et d'une alliance économique entre les deux pays. Outre qu'une pareille éventualité paraissait souhaitable à nombre de français, c'était là une crainte un peu chimérique. En somme, le fond du débat était l'opposition d'intérêts inéluctable qui résultait de notre double situation de producteurs et de créanciers. Suivant que l'on s'attachait au premier, on était amené à la formule « les régions dévastées françaises doivent être reconstruites par l'industrie française — ou au second — et c'était la formule « les dégâts doivent être réparés par celui qui les a causés ». Ces discussions d'ordre intérieur devaient retarder la ratification de l'accord. L'opposition des Alliés devait encore y aider.

C) *Les objections des Alliés.* — Nous avons vu plus haut que les Alliés s'inquiétaient de l'accord de Wiesbaden. L'objet du litige n'était pas le même que celui que nous venons de distinguer. Le principal grief de l'Angleterre, c'était la solution donnée à la mobilisation de la dette allemande en faveur de la France. La Commission des Réparations, considérant l'accord comme très important, la soumit pour ratification aux Gouvernements alliés avec avis favorable avant de lui donner son homologation. Sir John Bradbury, délégué anglais à la Commission des Réparations, formula dans un mémorandum les objections de son Gouvernement : les livraisons en nature affaibliront la capacité de paiement allemande à l'égard des autres Alliés, et elles constituent une priorité indirecte en faveur de la France. Après de nombreux

(1) Op. cité.

échanges de vue et argumentations, la Conférence financière interralliée tenue à Paris en mars 1922 réduisit considérablement les chiffres portés dans l'accord de Wiesbaden : la France ne devait plus recevoir qu'environ trois milliards de prestations en trois ans. La portée en était ainsi considérablement réduite et l'avantage que la France en retirait était à peine la contre-partie des concessions faites à l'Allemagne. Enfin, le 31 mars 1922, la Commission des Réparations accordait son homologation. Mais le Parlement français devant les discussions intérieures n'eut jamais à ratifier l'accord : lorsque la question allait venir devant lui l'accord était devenu caduc par la signature des accords de Berlin.

SECTION III. — *Les Accords de Berlin*

Pendant que se poursuivaient les discussions interralliées sur l'accord de Wiesbaden, la Commission des réparations ne restait pas inactive. Emue de l'initiative particulière de la France, elle se lançait dans la même voie ; et prenant modèle sur l'accord Loucheur-Rathenau, tout en se souvenant du plan présenté par les experts de Bruxelles en janvier 1921, elle envoyait à Berlin M. Bemelmans avec mission de conclure un arrangement au sujet des prestations. Le 27 février 1922, M. Bemelmans, délégué de la C. D. R. signait avec le Dr Cuntze représentant le Gouvernement allemand, le premier accord de Berlin.

Eclairés par les critiques adressées à l'œuvre de Wiesbaden, les négociateurs de Berlin s'efforcèrent d'assouplir davantage ce système et d'éviter les écueils que le premier avait rencontrés.

Le premier accord de Berlin diffère sur plusieurs points de l'accord de Wiesbaden, et il comporte une innovation intéressante.

Les différences sont les suivantes : les contrats seront négociés directement par les intéressés et suivant les usages commerciaux. En particulier, ils fixeront eux-mêmes les prix. Donc, il n'est question d'aucun organisme centralisateur, d'aucun intermédiaire tel que A. et F. Les prestations ne sont pas exclusivement réservées aux sinistrés et aux régions dévastées. Les non-sinistrés pourront en profiter à charge pour eux de rembourser à qui de droit le montant des livraisons qui leur seront faites. Enfin, la procédure de paiement est la suivante : le Gouvernement allemand émet des chèques qu'il transmet à la Commission des Réparations. Celle-ci les envoie aux contractants alliés qui les remettent eux-mêmes à leur co-contractant allemand. Bien entendu, les

sinistrés peuvent faire imputer le montant du chèque sur leur compte de dommages de guerre ; les non-sinistrés, au contraire, sont tenus d'en rembourser le montant.

L'innovation que nous avons signalée a son intérêt, car elle satisfait une des vives critiques de l'opinion allemande. L'annexe A. de l'accord de Wiesbaden, en effet, sur certaines marchandises — et la liste en est longue, — ne pourraient être imputées pour leur valeur totale au crédit du compte réparations. Ces marchandises dans lesquelles entre une proportion variable de matières premières étrangères et importées sont affectées d'un pourcentage qui devra être réglé en espèces par l'acheteur. Toutefois, cette clause n'est pas applicable à l'acheteur sinistré. Ainsi disparaît en partie l'objection que nous avons signalée et qui a trait à l'influence des prestations en nature sur le change. Telles sont les grandes lignes de cet accord.

La France liée par l'accord de Wiesbaden, se devait d'y apporter les améliorations ci-dessus. Un second accord fut signé à Berlin le 15 mars 1922, entre M. Gillet, délégué français et le Dr Ruppel, représentant allemand. Cet accord institue un système mixte entre le système Wiesbaden et le système Bemelmans. Tout ce qui concerne la passation des commandes sera réglé suivant l'accord du 27 février 1922. La procédure de Wiesbaden est maintenue pour certaines marchandises qui forment la liste de l'annexe A. de l'accord du 27 février. Enfin, pour les non-sinistrés, il est convenu que la procédure applicable sera celle de l'annexe IV du Traité ce qui, est une fusion logique des deux systèmes (Berlin et Wiesbaden). Dans le but de compléter la similitude entre les deux accords de Berlin, M. Bemelmans au nom de la Commission des Réparations et M. Gillet, au nom du Gouvernement français, signaient respectivement avec M. Cuntze et M. Ruppel, les 2 et 9 juin 1922, un dernier protocole.

Les accords de Berlin furent accueillis favorablement par l'opinion. L'institution de la liberté des contrats était de nature à donner un nouvel essor aux prestations. Les industriels français étaient rassurés par la promesse de la création d'un comité consultatif chargé de donner son appréciation sur l'opportunité de la réduction des droits de douane, l'abaissement ou l'élévation des tarifs devant permettre un contrôle sévère des exportations allemandes en France. L'opinion allemande, de son côté, était satisfaite de la solution donnée à la question des matières premières importées entrant dans la

composition des produits livrés. Enfin l'instruction ministérielle du 31 juillet 1922 donnait la marche à suivre pour se procurer des prestations en nature. Il semblait donc que la question fut définitivement réglée et qu'il n'y eut plus qu'à travailler dans le sens indiqué.

SECTION IV . — *L'Occupation de la Ruhr.*

Prenant la tête du mouvement, le groupement le plus important de sinistrés français se lançait dans la voie des prestations. M. de Lubersac, Président de la Confédération Générale des coopératives (1), signait avec M. Hugo Stinnes, à ce moment le représentant le plus important de la grosse industrie allemande, un accord de principe, le 14 août 1922. Conclu sous l'égide des accords de Wiesbaden et de Berlin, c'était l'accord de deux commerçants, l'un vendeur, l'autre acheteur, sans caractère officiel particulier, mais gros de conséquences et capable de produire des résultats appréciables, tant par l'importance des groupements signataires que par l'exemple et l'impulsion donnés.

De plus, le 28 novembre 1922, le même Groupement créait un office technique de prestations en nature, sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901, comprenant des représentants de la Confédération, de l'Union des Syndicats d'architectes et de la Fédération Nationale du Bâtiment et des Travaux Publics. Cet Office privé avait pour but d'étudier les questions relatives aux prestations, de déterminer les moyens d'ordre pratique les plus favorables à leur fonctionnement et à leur extension, d'examiner les propositions de matériaux provenant de firmes allemandes se réclamant de l'accord Lubersac-Stinnes, de procéder à des enquêtes en Allemagne pour se rendre compte de la valeur intrinsèque des matériaux et de leur résistance à l'usage etc...

A côté de ce très important effort réalisé par la Confédération des Coopératives, il se créait un certain nombre de sociétés, sous le titre de « mandataires agréés », dont l'activité devait également se porter à la réalisation pratique des prestations. Ces mandataires devaient servir d'intermédiaires commerciaux entre les sinistrés et les fournisseurs allemands, s'efforcer de multiplier les contacts et les contrats entre les uns et les autres, se charger de

(1) La Confédération Générale des coopératives de reconstruction des régions dévastées groupe 24 Union de coopératives, qui elles-mêmes groupent 2.384 coopératives, avec environ 170.000 adhérents sinistrés.

toutes les formalités d'homologation, éventuellement assurer le transport des marchandises.

Enfin, outre ces initiatives privées, le Gouvernement ajoutait son impulsion au mouvement. M. le Trocquer, Ministre des Travaux publics, élaborait un plan de grands travaux publics d'intérêt général, comprenant des aménagements de cours d'eau, des plans d'électrification, sur lesquels nous reviendrons plus loin, à exécuter au moyen des prestations en nature. Ce plan soumis à l'Allemagne était au mois d'octobre accepté en principe et une Commission se réunissait à Berlin pour en étudier la réalisation.

Ces exemples succints de l'activité française montrent l'intérêt que suscitaient en France les prestations. Si, ouvertement, l'Allemagne semblait donner pleinement son adhésion à ces efforts, elle travaillait en sous-main à les rendre stériles. C'est ainsi, par exemple, que le Lt. Colonel Reboul signalait dans « Le Temps », au mois de décembre 1922, les obstacles soulevés par le Gouvernement allemand pour entraver la bonne marche des prestations : augmentation des taxes d'exportation variable et extensible, maniée de façon à compenser les réductions de droits de douane consenties par la France sur les marchandises importées d'Allemagne au titre des prestations en nature ; taxe sur les licences d'exportation, portée abusivement par le Reichskommissar de 0,5 % *ad valorem* (tarif d'une taxe de statistique) à 8 % (tarif prohibitif). « Les industriels français, écrivait-il, ont bien tort de redouter la concurrence des prestations en nature : à chaque abaissement de la muraille douanière française correspond un exhaussement de la muraille allemande. De cette façon, jamais une marchandise ne pourra arriver d'outre-Rhin chez nous à parité avec le prix français ».

Là n'étaient pas les seules preuves du mauvais vouloir de l'Allemagne. Dans le domaine général des réparations, elle avait obtenu le 21 mars 1922 à la Conférence de Paris, un moratoire pour les sommes à verser d'après l'état des paiements, moratoire qui devait prendre fin le 31 décembre de la même année. Déjà elle avait fait savoir à la Commission des Réparations qu'elle serait hors d'état de reprendre ses paiements à cette date. Elle invoquait la chute progressive et vertigineuse de sa devise, chute qu'elle attribuait aux charges des Réparations. Ce n'est pas ici le lieu de démontrer la fausseté de cette argumentation. Nous avons déjà eu l'occasion de dire que la chute du mark a été voulue par l'Etat allemand, et favorisée suivant un plan concerté, en vue d'éteindre par ce moyen pratique

sa dette intérieure et peut-être sa dette extérieure. Ces allégations, pourtant, trouvaient prise chez nos Alliés, et les Gouvernements français et anglais notamment étaient très divisés sur la question des dettes. La Commission des Réparations, de son côté, allait à Berlin se rendre compte de la situation, mais se trouvait en face du Gouvernement de M. Wirth, très faible, promettant tout et ne tenant rien.

Lassé de ce mauvais vouloir évident, le Gouvernement français, après la Conférence de Paris au début de janvier 1923, Conférence qui n'aboutit à aucune solution devant la disproportion entre les propositions anglaise et française, le gouvernement français n'hésitait pas à se séparer de ses Alliés. Il faisait constater par la Commission des Réparations les manquements volontaires de l'Allemagne (1) et, invoquant les droits que lui conféraient les articles 17 et 18 annexe II du Traité, agissant de concert avec le Gouvernement belge, il faisait occuper le bassin de la Ruhr, le 10 janvier 1923.

L'occupation de la Ruhr est intéressante en ce qu'elle est un type des sanctions économiques modernes. Dans l'esprit du Gouvernement français, lorsque l'opération fut entreprise, elle devait constituer une simple prise de gage. Privée par l'occupation des ressources économiques formidables de ce territoire, l'Allemagne, pensait-on, ferait rapidement l'effort nécessaire pour dégager du « Mont de Piété » cette partie importante de son patrimoine, et se mettre ainsi en règle avec son créancier. Il est bien certain que lorsque le 10 janvier la Commission technique envoyée par le Gouvernement français entra, suivie de son escorte militaire, dans Essen, personne ne pensait à une exploitation par la France du bassin de la Ruhr, tel

(1) Les manquements les plus importants furent constatés pour les bois et les charbons. Un marché de 55.000 m³ de bois, passé suivant la procédure de l'Annexe IV, n'avait pas été exécuté le 30 septembre 1922, date limite de livraison. Le mauvais vouloir allemand était caractérisé dans cette opération par la façon dont avaient été organisées les adjudications : le Gouvernement allemand, crédité en marks-or, avait fixé les prix en marks-papier au jour de l'adjudication, payables au jour de la livraison qui devait se poursuivre sur plusieurs mois. De telle façon qu'en cas de dévalorisation du mark, et le Reich n'était pas sans savoir quelle devait être cette dévalorisation ! le propriétaire ou le marchand de bois allemand était contraint de livrer sa marchandise à perte. Dans ces conditions, les rares Allemands qui avaient consenti à vendre leurs bois au titre des prestations en nature, mirent tout en œuvre pour ne pas les livrer. De plus, les Allemands livraient pour la majeure partie des planches dont les destinataires avaient eu soin de déclarer qu'ils n'avaient nul besoin, et se gardaient de livrer le reste. Au total, sur ces 55.000 m³, 11.000 seulement franchirent la frontière. On trouverait des exemples de même genre pour tous les contrats passés, notamment ceux relatifs au charbon.

un pays conquis par la force des armes. L'attitude allemande, devant cet acte vigoureux d'autorité du Gouvernement français, devait obliger par la suite celui-ci à se départir de son attitude première et à prendre les mesures nécessaires à la productivité du gage.

En effet, le 11 janvier, le Gouvernement de M. Cuno publiait une série d'ordonnances instituant selon ses termes « la résistance passive ». D'autre part, le 13 janvier, une ordonnance de M. Lyncker suspendait l'exécution de tous les contrats de prestations en nature postérieurs au 11 janvier 1923. Tels étaient les ordres du Gouvernement. Leur interprétation et leur exécution dépassa largement ces termes. « Résistance passive » fut traduit par : organisation du sabotage, régime de la fraude, de la fuite devant les français, voire même résistance active. Le syndicat du charbon s'enfuyait d'Essen à Hambourg, les syndicats ouvriers décrétaient la grève. Dans l'ensemble des territoires occupés, les ouvriers allemands abandonnaient le travail. Les chemins de fer, les P.T.T. cessaient en bloc leur trafic. Devant ces mesures éminemment agressives, le Gouvernement français changea d'attitude. Renforçant l'occupation militaire et l'étendant, il se mit en devoir d'organiser méthodiquement son gage en vue de sa productivité. C'est ainsi que le 21 février, un cordon douanier était installé entre les territoires occupés et l'Allemagne, qui percevait un droit de 10 % *ad valorem* sur toutes les marchandises ; les chemins de fer et les postes étaient mis en service sous la direction primitive des services militaires, puis sous la direction des services civils compétents. Les impôts allemands, qui ne rentraient plus en Allemagne, étaient réorganisés de façon à assurer leur productivité. De nombreuses missions envoyées dans la Ruhr étudiaient sur place les moyens d'activer la production. C'est ainsi que l'on mettait l'embargo sur le charbon, que de nombreuses licences d'exportation étaient instituées etc. (1) Enfin, les 15 et 23 mars, une ordonnance et un arrêté de la Haute Commission Intéalliée des Territoires Rhénans et du Général commandant l'armée du Rhin, prescrivaient la saisie des objets et produits de toute espèce ayant fait l'objet de commandes au titre des prestations en nature.

Toutes ces mesures rencontraient bien entendu des résistances

(1) M. Schweisguth, directeur du Crédit National, fut chargé d'étudier les mesures à prendre pour assurer la perception des impôts dont les Gouvernements alliés avaient décidé la saisie. M. Dayras étudiait l'administration financière et précisait la folle politique financière du Reich qui entretenait la résistance par ses prodigalités.

de toutes sortes, et le Gouvernement devait procéder à la dissolution de la police verte (schupo), et à l'expulsion de nombreux fonctionnaires allemands, tandis que les Conseils de guerre jugeaient les fauteurs de troubles et les saboteurs. M. Poincaré, se rendant compte des difficultés rencontrées, disait à la Chambre la nécessité d'une occupation prolongée et stable et poursuivait méthodiquement les 3 étapes de l'occupation : encerclement, organisation, production. Vers le milieu du mois de mars, on commençait l'enlèvement du charbon. Grâce à une collaboration des chemins de fer et des services de destockage, l'enlèvement augmentait rapidement. Des quelques tonnes journalières au début, on passait au mois de juillet à 6.000 tonnes, puis au mois d'octobre à 20.000 tonnes par jour. Le 12 août, commençait dans quelques mines, l'exploitation directe. De même les forêts étaient exploitées ; les stocks de toutes sortes étaient saisis. Leur écoulement se faisait soit par l'administration des douanes, soit par la H.C.I.T.R. C'est ainsi, par exemple, qu'un contrat était signé entre cet organisme, le Gouvernement belge et l'Union des fabricants en matières colorantes en France.

L'opinion française, de son côté, avait du premier jour approuvé pleinement l'attitude du Gouvernement. Dès le mois de novembre 1922, M. Lucien Hubert avait fait au Sénat un exposé saisissant de la richesse du gage à saisir. « La Ruhr, disait-il, est une sorte de comprimé de l'activité humaine, c'est quelque chose de minuscule et de formidable. » M. Victor Cambon, dans « l'Allemagne Nouvelle », qui parut en février 1923, disait : « C'est assurément le plus riche et le plus productif coin de terre de l'Europe, et peut-être bien du monde entier ; mais c'est surtout celui où des hommes de notre époque ont concentré le plus d'efforts, de science et d'esprit d'organisation. Ainsi en tenant la Ruhr, nous tenons le charbon, la fonte, l'acier, nous tenons les bases de la grande industrie allemande, et nous ne tenons pas seulement les produits, mais aussi les hommes, les grands producteurs, les chefs, les magnats de la puissance économique du Reich ». — Cependant, il faut le dire, l'opinion n'était pas unanime. Quelques industriels français n'hésitaient pas à s'opposer de toute leur puissance à l'importation de certains stocks saisis. Il en fut ainsi notamment pour les fers ; d'autre part, malgré toute notre activité, la résistance allemande n'était pas sans entraver notre action. C'est ainsi que pour les bois, les difficultés de transport s'opposèrent à une exploitation vraiment rémunératrice. Pour les fers également, les industriels allemands trouvaient le moyen

d'échapper aux saisies, en inscrivant sur les matériaux en stock des destinations imaginaires à l'étranger, ce qui empêchait nos employés d'effectuer la saisie. Nous pourrions citer de nombreux exemples de ces activités, que l'on pourrait qualifier au moins d'inopportunes du côté français.

Le Reich ne put maintenir longtemps l'effort nécessaire pour soutenir la résistance passive. Le 11 août 1923, une ordonnance suspendait les prestations en nature pour les puissances ne prenant pas part à l'occupation de la Ruhr — premier signe de faiblesse. Les syndicats d'ouvriers, lassés, votaient en masse, dans le courant du mois d'août, la reprise du travail. Des négociations s'engageaient entre les industriels allemands et les autorités d'occupation. La charge de la résistance passive devenait écrasante ; au mois de septembre, la *Mene Berliner Zeitung* calculait que 60 % de la population de Trèves et jusqu'à 80% de celle des villes de la Ruhr étaient à la charge de l'Etat. M. Oheym, député au Reichstag, évaluait le total des sommes demandées par la Ruhr à 50 millions de marks-or par jour. Enfin, le *Lokal Anzeiger*, organe nationaliste cependant, demandait avec insistance la reprise du travail dans la Ruhr.

Le Reich capitula le 28 septembre 1923. Il retira purement et simplement les ordonnances de résistance (1). Aussitôt, les négociations engagées prirent de l'extension et une série d'accords étaient conclus au mois d'octobre entre les divers groupes Stinnes, Krupp, Wolff etc... et les autorités d'occupation. En même temps, les chemins reprenaient le travail. Le Reich ratifiait les accords le 3 décembre (2). La résistance avait cessé. Ces accords, conclus pour une durée de six mois, furent prolongés le 15 juin jusqu'à la mise en application du plan des experts.

L'occupation de la Ruhr fut par la suite vivement attaquée en France. Le principal grief fut que l'opération avait coûté très cher

(1) « La France se trouva victorieuse de la résistance allemande, dans des conditions qui faisaient d'elle l'arbitre des destinées de l'Allemagne et de l'Europe. Depuis l'armistice, jamais occasion pareille ne lui avait été offerte. Elle pouvait effacer cinq années de tâtonnements, de luttes diplomatiques, de compromis, où elle avait laissé chaque fois un morceau de sa victoire. » (Savary, la question des réparations et la mésentente cordiale franco-britannique.)

(2) Le 3 novembre, le Reich avait dû, pour raison d'économie, cesser les versements pour l'exécution des accords privés de prestations. Dans le cas où il avait versé un acompte, les Alliés pouvaient se faire livrer le complément, en payant au prix convenu.

et avait rapporté très peu. Cependant les chiffres montrent l'inanité de ces allégations. Dès le mois de mai 1923, les recettes équilibraient les dépenses. En effet, à cette date les dépenses militaires et civiles avaient atteint 65 millions de francs. Les recettes (douanes, forêts, impôts, amendes, etc.) atteignaient 36 millions et les prestations (saisies de charbon et de coke) 36 millions également. M. de Lasteyrie, ministre des finances, dans une intervention à la Chambre, donnait le 14 février 1924 le bilan d'une année d'occupation. Au 31 décembre 1923, ce bilan s'établissait comme suit :

	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>
	en francs.	
<i>Douanes.....</i>	103.249.619	7.767.592
<i>Licences et dérogations..</i>	73.910.426	1.415.739
<i>Contrôle commercial....</i>	26.822.446	3.274.455
<i>Impôt sur le charbon....</i>	426.225.700	» »
<i>Forêts</i>	139.247.706	2.246.651
<i>Houille, coke, lignite....</i>	451.150.745	78.870.250
<i>Livraisons en nature.....</i>	238.007.016	» »
<i>Autres recettes.....</i>	178.450.776	» »
	1.637.064.334	94.574.687

Sur ces sommes, 1370 millions devenaient à la France ; les dépenses incombant au Trésor se montaient à 863 millions. Soit au total, 507 millions, qui représentaient le bénéfice de l'occupation de la Ruhr. Il est bien certain que cette somme n'atteint pas de loin les prévisions au moins optimistes de ceux qui, lorsqu'on était entré dans la Ruhr, croyaient que l'on allait drainer en France les énormes stocks qui l'encombrent et la production normale de tout le bassin. Ne suffit-elle pas cependant à justifier l'occupation ? et n'était-il pas à craindre que l'Allemagne, en cette année 1923, ne payât rien de bon gré, au titre des réparations ? Dans tous les cas, l'occupation aura mis entre nos mains un excellent gage en vue des négociations diplomatiques et aura servi à précipiter une crise qui pouvait encore durer quelques années. Nous croyons que tel fut le but du Gouvernement français, et il fut pleinement réalisé.

SECTION V. — *Produit total des prestations en nature depuis le
Traité jusqu'au 1^{er} septembre 1924.*

Il est très difficile de dresser un tableau exact des versements de l'Allemagne au titre des livraisons en nature. Si, en effet, on se réfère aux déclarations des hommes politiques qui ont successivement eu à s'occuper à divers titres de ces versements, il faut craindre de trouver des renseignements habilement présentés pour les besoins d'une cause. Si l'on se réfère aux innombrables statistiques dressées, on s'aperçoit qu'il est impossible de les faire concorder, par la multiplicité des rubriques, des éléments relevés, dont toutes ne font pas mention, ou même donnent des chiffres différents. Le terme « livraisons en nature » englobant non seulement les livraisons de l'annexe IV (primitivement) mais aussi celles des autres annexes, les dénominations variant suivant le mode de livraison, il nous a fallu séparer les unes des autres. Aussi les chiffres qui vont suivre, et nous nous en excusons, représentent-ils davantage un ordre de grandeur qu'une exactitude mathématique. Ainsi que nous l'avons dit plus haut, les livraisons d'après la procédure de l'annexe IV, peuvent se chiffrer pour la France, à 7.599 000 marks-or, de 1919 à 1922. Le 21 mars 1922, la Commission des Réparations imposait à l'Allemagne des livraisons en nature pour une valeur de 1450 millions de marks, sur lesquelles la France avait droit à 950 millions. Le journal officiel du 16 février 1923 a publié un tableau d'où il ressort que la France n'a reçu durant l'année 1922 qu'une valeur de 209 millions de marks-or, dont voici le détail (1).

(1) Le fait que la France n'a ainsi reçu que les 2/9^e du montant des réparations auxquelles elle avait droit en 1922 n'a pas laissé d'émouvoir l'opinion de l'époque. On rapprochait, en effet, ces chiffres des sommes reçues à ce titre par les autres Alliés et l'on voyait que si la France n'avait reçu que 22 % de sa créance, les autres en avaient reçu 93 %. Un communiqué du 25 avril 1923 de la Commission des Réparations fixait ainsi les sommes reçues par les Alliés :

	<i>Sommes dûes.</i>	<i>Sommes reçues.</i>
Italie	146.000.000	107.700.000
Belgique	117.000.000	65.600.000
Portugal	11.000.000	9.300.000
Roumanie	22.000.000	14.500.000
Grande Bretagne	120.000.000	168.000.000
Serbie	73.000.000	117.000.000

M. Tardieu, le 6 juillet 1923, M. Herriot, le 3 avril 1924, devaient se faire plus tard les échos de cet étonnement à la tribune de la Chambre. L'explication que l'on a donnée est la suivante : La France en 1922 n'a passé

Annexe II.....	876.131
Annexe III	5.112.423
Annexe IV	16.045.801
Annexe V.....	181.878.874
Annexe VI	2.303.873
Accord Gillet	2.369.823
Livraisons à d'autres titres.....	1.157.859

Total..... 209.064.084

Au titre qui nous occupe, la France a donc reçu (Annexe IV, accord Gillet) la somme de 18.415.624 marks-or.

Il nous paraît intéressant de rapporter ici l'état des commandes passées à la fin de 1922 par la Conférence Générale des Coopératives, et par l'ensemble des mandataires agréés. Ces chiffres ne représentent pas la totalité des commandes passées, mais en constituent une forte partie :

CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE DES COOPÉRATIVES

Etat récapitulatif des commandes passées et en cours d'exécution

SPÉCIFICATION	Quantités commandées	Prix franc frontière	Prix rendu	Quantités reçues	Prix f° frontière	Prix rendu
Tuiles ..	3.738.000	1.046.000	1.595.200	598.600	167.000	239.000
Ciment ..	5.000 t.	400.000	600.000	»	»	»
Ardoises	478.000	88.000	124.280	319.000	50.000	82.940
Bois	55.000 m ³	»	9.175.000	»	»	»
			11.494.480			322.380

de commandes que pour une somme de 274 millions de marks-or et n'a ainsi fait appel aux prestations que dans une proportion beaucoup moindre que ne l'ont fait les autres Alliés. Cela tient : 1° En ce qui concerne la Grande Bretagne, au fait que la plus grosse part des sommes ci-dessus mentionnées est constituée par le montant du Recovery Act, considéré comme livraison en nature, institué par le Gouvernement Britannique, en exécution de l'accord de Spa, et qui n'a été institué que plus tard en France, et 2° en ce qui concerne l'Italie et la Serbie, au fait que ces puissances n'ayant pas d'industrie nationale à protéger, acceptaient facilement les conditions de l'Allemagne, désireuse de conquérir ces marchés.

MATÉRIAUX COMMANDÉS EN ALLEMAGNE PAR MANDATAIRES

Chiffres au 20 décembre 1922, communiqués par les Régions libérées

Machines-outils	5.429.000 frs
Matériaux construction	4.555.000 »
Générateurs	1.157.000 »
Matériel textile	2.434.000 »
Divers	2.444.000 »
Matériel électrique	923.000 »
Matériel travaux publics	1.892.000 »
Matériel imprimerie	1.316.000 »
Mobilier	200.000 »

environ..... 20.150.000 frs

Livré : 230.000 francs de machines.

Il est à remarquer que ces résultats sont appréciables, quant aux commandes, l'accord Gillet ne datant que du mois de juin 1922.

M. G. La Flize, directeur général de la Confédération, regrettait dans « l'Oeuvre » du 6 février 1923, l'arrêt des prestations et donnait les précisions suivantes :

« L'arrêt des prestations en nature est un fait accompli depuis le 15 janvier dernier. Fin décembre et commencement janvier, les quantités de matériaux reçues d'Allemagne par nos sinistrés marquaient sur les mois précédents un progrès sensible. Nos relations avec l'industrie allemande entraient ainsi dans une nouvelle phase qui pouvait être intéressante. Les offres allemandes étaient plus grandes quoique les prix se maintinssent élevés. Du 20 décembre au 6 janvier, 5.000 tonnes de ciment avaient été expédiées, 500 tonnes de chaux étaient prêtes à l'être le 13. Il faut signaler, de plus, environ 2.000 m³ de bois, livrés du 11 au 15 au titre des réparations, et, au titre de l'accord Lubersac-Stinnes, le départ, le 12, d'Essen, de 21.500 tuiles et 400 faîtières et le 13 de 52.000 tuiles et 1.000 faîtières (297.000 tuiles et 5.200 faîtières avaient été livrées du 1^{er} au 9 janvier). On parle d'une rupture des accords Lubersac-Stinnes. Je crois plutôt à une suspension de leur exécution. »

M. Lacroix (*Journal des Débats*, 7 février 1923), reproduisant ces chiffres, ajoutait : « Les chiffres ci-dessus pourront donner quelques aperçus sur les possibilités des prestations en nature réalisées com-

mercialement. Il faut souhaiter que le geste de M. Hugo Stinnes (la dénonciation de l'accord Lubersac Stinnes annoncée à tort par la presse du 1^{er} février 1923) n'ait pas comme conséquence la condamnation de principe du système qui vient de faire ses preuves en si peu de temps. »

Tel est le bilan de l'année 1922.

En 1923, les marchandises obtenues de l'Allemagne s'élèvent à 347.466.000 francs (saisies comprises) d'après le relevé envoyé par M. Reibel, ministre des régions libérées, à M. de Lubersac, Président de la Confédération, le 26 mars 1924 (1).

<i>Marchandises</i>	<i>Tonnage</i>	<i>Valeur fr.</i>
Sucre	21.860 T.	52.000.000
Batellerie fluviale	»	4.500.000
Produits métallurgiques	127.000 T.	65.000.000
Bois et poteaux télégraphiques	117.000 m ³	19.000.000
Scories et sels potassiques	646 T.	1.016.000
Commandes acc. Gillet	»	4.950.000
Sulfate d'ammoniaque	49.000 T.	51.000.000
Colorants et produits chimiques ..	6.770 T.	150.000.000
		347.466.000

Soit, toujours pour ce qui nous occupe, la batellerie fluviale étant livrée au titre restitutions, le sulfate d'ammoniaque au titre de l'annexe V, et les matières colorantes au titre de l'annexe VI, environ 142 millions de francs.

Enfin, du 1^{er} janvier 1924 au 1^{er} septembre de la même année, le montant des prestations s'est élevé à 122 millions de mark-or.

Tel est le chiffre approximatif des prestations en nature reçues par la France au titre de l'annexe IV et des accords successifs, jusqu'à l'application du plan Dawes. Pour être complets, nous donnons ici un tableau récapitulatif du produit des annexes III, V et VI jusqu'au 31 décembre 1923.

(1) Le tableau ci-dessous est à rapprocher du tableau donné page 49.

*Tableau récapitulatif du produit des annexes III, V et VI
de la partie VIII du Traité de Versailles.*

	au 31 déc. 1922 en marks-or	livraisons en 1923 en fr.
Annexe III (marine marchande) ..	707.459.000	
Annexe V (charbon et coke)	892.000.000	372.000.000
Annexe V (dérivés du charbon et sulfate d'ammoniaque)	30.000.000	51.000.000
Annexe VI (bétail)	158.875.000	.
Annexe VI (matières colorantes) ..	73.000.000	150.000.000

Enfin, voici les chiffres récapitulatifs donnés par M. Doumer,
ministre des Finances en février 1926 :

*Débit de la France à la C. D. R.
période de l'armistice au 1^{er} septembre 1924.*

<i>Nature des livraisons</i>	<i>Mark-or</i>	<i>Francs-papier</i>
Navires et batellerie fluviale	79.200.000	232.719.000
Livraisons diverses	195.351.000	689.996.000
Charbons, coke, sous-produits	884.693.000	3.143.828.000
Matières colorantes et produits phar- maceutiques	20.682.000	102.009.000
	1.179.926.000	4.168.552.000

DEUXIEME PARTIE

Le Plan Dawes

Nous arrivons maintenant au dernier stade de l'évolution des prestations en nature. Le Comité réuni sous la présidence du Général Dawes pour étudier les moyens propres à rétablir l'équilibre dans les finances allemandes et à stabiliser la monnaie allemande, remettait son rapport le 9 avril 1924. Ce rapport, approuvé par la Commission des Réparations contenait un projet de paiement des réparations et conseillait vivement l'emploi des prestations en nature. C'est ce projet, adopté par les Alliés, qui est entré en vigueur le 1^{er} septembre 1924. Le plan Dawes fonctionne depuis trois ans et jusqu'à présent a été exécuté entièrement par les Allemands. Nous nous proposons, dans cette partie, d'en étudier le fonctionnement. Après un premier titre consacré à la Rédaction du Plan Dawes et à la Conférence de Londres qui vit les Alliés l'adopter, nous étudierons, dans le Titre II, l'ensemble du Plan. Puis nous verrons, dans le Titre III, le fonctionnement actuel des prestations en nature, tant celles destinées aux régions libérées, que les prestations en nature à destination de l'ensemble de la France et des colonies, ou prestations libres.

TITRE PREMIER

REDACTION ET ADOPTION DU PLAN DAWES

SECTION I. — La réunion des Comités d'experts.

L'effondrement total de la devise et des finances allemandes et l'occupation de la Ruhr avaient créé en Europe une situation quasi inextricable. Outre la question des réparations, qui restait toujours en suspens, d'autres problèmes étaient à résoudre : les dettes inter-alliées, la devise allemande, l'état de demi-guerre existant en Rhénanie. L'Europe assistait avec une certaine inquiétude aux convulsions de ce peuple de 70 millions d'habitants, et chacun craignait pour lui la situation qui pouvait en résulter. La nécessité de venir en aide à l'Allemagne, de rétablir son équilibre compromis, apparut inéluctable. L'idée de réunir un Comité d'experts vint d'Amérique. M. Hughes, secrétaire d'Etat, la mit en avant au mois de mai 1923, dans un discours prononcé à Newhaven, ajoutant que l'on trouverait aisément à cette fin des hommes compétents en Amérique. Ce discours marquait heureusement la fin du désintéressement apparent des Etats-Unis des affaires d'Europe, attitude qui s'était manifestée depuis 1920 et particulièrement depuis 1922, date de la réunion d'un premier Comité d'experts (1).

(1) Comité d'experts réuni par la C. D. R., sur l'instigation de la Belgique. On l'appela le Comité des Banquiers, et il se réunit à Paris, le 24 mai 1922, M. Pierpont-Morgan était le délégué américain. Dès ses premières séances, le Comité demanda l'élargissement de son mandat : il allait jusqu'à envisager, le cas échéant, la réduction de la dette allemande. A la majorité de trois voix contre une, la Commission lui donna satisfaction d'une manière générale ; mais comme le délégué français avait voté contre et que, d'autre part, le Président du Conseil n'avait pas caché à la Chambre que sous aucun prétexte, il ne permettrait que notre créance fût diminuée, les banquiers se séparèrent sans pousser plus loin leur étude,

Une note allemande du 7 juin, proposait de faire procéder à une enquête sur la capacité de paiement de l'Allemagne par un comité impartial en s'engageant à payer les sommes ainsi fixées et de la manière qui serait proposée. Le 12 juillet, M. Stanley Baldwin, chef du gouvernement anglais, dans une déclaration au Parlement, reprenait cette proposition et l'appuyait avec force : « Nous ne pensons pas, disait-il, que ces suggestions, qu'elles soient ou non adéquates, puissent être ignorées. Nous ne pouvons pas admettre qu'une correspondance de cette nature sur des questions affectant les intérêts de tous, soit entièrement unilatérale ou que des propositions, qui peuvent contenir le germe d'un règlement possible, soient traitées avec indifférence. » Il proposait donc de prendre l'initiative d'un règlement ou de s'accorder avec les Alliés en vue d'une réponse favorable.

Le Gouvernement français répondit en posant pour condition première la cessation de la résistance passive dans la Ruhr. Il était cependant disposé à admettre la revision de la capacité de paiement de l'Allemagne, mais en suivant strictement les dispositions du Traité, c'est-à-dire sous l'égide de la Commission des Réparations; de plus cette nouvelle évaluation devait être provisoire, actuelle, et non définitive. Il craignait, en effet, et non sans raison, que dans de semblables conjectures, la mise en cause de la fixation de la dette allemande n'aboutît fatalement à une nouvelle réduction de notre créance sur le Reich. Or, M. Poincaré entendait s'en tenir strictement à l'Etat des paiements du 5 mai 1927. Anglais et Américains semblaient peu disposés à une réunion dont la tâche devait être réduite, lorsque le 24 octobre, l'Allemagne demanda à la Commission des Réparations, invoquant le changement radical survenu dans ses ressources par suite de l'occupation de la Ruhr, de se livrer à une nouvelle étude de ses capacités de paiement, suivant l'article 234 du Traité. Le 30 octobre, la Commission décida d'entendre les délégués allemands et, le 30 novembre, elle décida la nomination de deux Comités d'experts. Cette solution, qui laissait de côté toute discussion politique et juridique, rallia l'assentiment des Alliés. Les Etats-Unis, tenus au courant par leur « observateur », M. Logan, et pressentis de s'associer à l'enquête, répondaient favorablement le 12 décembre, en faisant toutefois remar-

estiment qu'ils ne pouvaient se passer du consentement complet de la France, dont les intérêts constituent le facteur capital du problème des réparations (Louis Dausset, *l'Information*, 14 novembre 1923).

quer qu'ils ne pouvaient être représentés officiellement et que les experts devraient être invités directement. Le mois de décembre vit le règlement des points de détail et la nomination des experts; les comités se mirent au travail en janvier 1924 (1). Le premier Comité était composé de la façon suivante :

MM. Charles G. Dawes, Président (Américain).

Owen Young, (Américain).

Robert Kindersley, (Anglais).

J.-C. Stamp, (Anglais).

J. Parmentier, (Français).

Edgar Allix, (Français).

Alberto Pirelli, (Italien).

Fedefico Foca, (Italien).

Franqui, (Belge).

Maurice Howart, (Belge).

Sa mission était la suivante : rechercher les moyens d'équilibrer le budget allemand et de stabiliser la monnaie allemande. Sa première réunion eut lieu le 14 janvier 1924, à l'Hôtel Astoria.

Le deuxième Comité avait pour mission l'évaluation des capitaux évadés d'Allemagne et la recherche des moyens de faire rentrer ces capitaux en Allemagne. Il était composé de :

MM. Mac Kenna, Président, (Anglais).

Robinson, (Américain).

Laurent Atthalin, (Français).

Mario Alberti, (Italien).

Albert Janssen, (Belge).

Sa première réunion eut lieu le 22 janvier, également à l'Hôtel Astoria.

(1) La réunion des Comités d'experts était fort bien accueillie par l'opinion publique, « Restaurer les finances allemandes, écrivait-on, tout en prévoyant des paiements équitables pour les réparations, telle est la tâche formidable qui incombe aux experts alliés. Cette tentative d'action commune à laquelle participe l'Amérique, peut être décisive. Chacun en comprend l'importance. L'expérience a souvent démontré que des experts, dégagés des liens parfois capricieux de la diplomatie, peuvent arriver à une entente. L'exemple du relèvement financier de l'Autriche l'a prouvé. Des négociations de l'Hôtel Astoria, il est donc permis d'espérer un travail fécond, susceptible d'exercer une influence heureuse sur le problème des réparations et sur la crise économique que traverse l'Europe ».

M. Loucheur, dans la *Revue de Paris*, émettait les mêmes espoirs.

A peine réuni, le Comité Dawes, le 16 janvier, convoquait M. Schacht, directeur de la Reichsbank. Celui-ci vint à Paris muni d'une vaste documentation. A la suite de ses explications, le Comité, désirant se livrer à une étude approfondie des impôts allemands et de l'équilibre budgétaire, décida de se transporter à

10. En même temps, il demandait à Sir William Accworth et à M. Leverage, spécialistes de ces questions, un rapport sur les chemins de fer allemands qu'il était question d'affermir. Le Comité Mac Kenna, de son côté, se rendait également à Berlin pour étudier les bilans des principaux établissements de crédits. Des questionnaires étaient adressés au Reich, les Comités entendaient les représentants de l'industrie, du Commerce, de l'Agriculture et des syndicats. Enfin, M. Schacht leur remettait un rapport complet. Les travaux des deux comités à Berlin prenaient fin et les experts revenaient à Paris entre le 10 et le 15 février, où ils poursuivaient activement leurs travaux.

Le 21 février, l'équilibre du budget du Reich était réalisé sur le papier, le statut de la nouvelle banque d'émission, les modalités d'emprunts internationaux gagés sur les chemins de fer étaient arrêtés dans leurs principes. Puis, ils s'attachaient à l'étude d'un moyen de contrôle international, capable de satisfaire les Alliés, et surtout la France, et à la fois acceptable pour l'Allemagne. Enfin, ils étaient légèrement retardés à la fin de leurs travaux, par l'obstacle du transfert, notamment les répercussions que celui-ci pourrait avoir sur la nouvelle monnaie allemande.

Les travaux des deux comités prirent fin le 9 avril 1924 par la remise à la Commission des Réparations de leurs rapports respectifs dont voici les résumés officiels :

Résumé officiel du Rapport du Comité Dawes

« Après une lettre d'envoi signée par le général Dawes et un résumé sommaire des principes qui ont guidé le travail des experts, le rapport du Comité chargé d'examiner les moyens de stabiliser la monnaie allemande et d'équilibrer le budget comporte deux parties et huit annexes. La partie I renferme des considérations générales et les recommandations du Comité.

« Les membres du Comité déclarent que, soucieux d'arriver à des résultats positifs, ils ont cherché un plan de relèvement qui mette l'Allemagne à même de se libérer de ses dettes et qui trouve sa garantie dans l'intérêt qu'ont toutes les parties à l'exécuter de

bonne foi. Ce plan suppose sans doute l'unité économique et fiscale allemande, sans laquelle le crédit extérieur du Reich ne saurait être rétabli; mais quant aux problèmes que suppose l'occupation militaire des provinces occidentales, le Comité se borne à indiquer que devront simplement disparaître les mesures susceptibles d'entraver l'action économique du Reich, tant que l'Allemagne exécutera loyalement le plan recommandé. Exposant ensuite sa méthode de travail, il précise que, s'il a examiné en sous comité distincts les deux problèmes qui lui étaient soumis, il n'a pas perdu de vue l'étroite connexion qui lie l'un à l'autre. L'Allemagne peut payer. Les possibilités économiques de l'Allemagne, ses richesses matérielles, son outillage développé puissamment grâce à l'inflation, ses chemins de fer, dont les experts techniques ont signalé la situation exceptionnellement favorable, ses installations téléphoniques et télégraphiques sans cesse améliorées depuis 1918 ont conduit le Comité à penser que la réalisation de leur double mission fournirait à un pays aussi bien doté les moyens nécessaires au rétablissement de sa situation et au paiement de ses dettes.

« *La nouvelle Banque d'émission.* — Les experts commencent par l'exposé d'un plan de stabilisation monétaire qui doit interdire désormais au Reich tout retour à la politique d'inflation. Ils recommandent la création d'une nouvelle banque d'émission au capital de 400 millions de marks-or dont le siège serait à Berlin, et qui recevrait le privilège de l'émission. La nouvelle banque ne pourrait se livrer qu'à des opérations de caractère commercial, le président et le comité de direction seraient allemands, mais à côté de ces organes, un « Conseil général » serait composé pour moitié de membres étrangers; un de ces membres nommé Commissaire serait garant vis-à-vis des Alliés de la régularité de la politique monétaire suivie par la Banque, et exercerait un droit de contrôle rigoureux. Une banque ainsi organisée rassurera les étrangers et les Allemands eux-mêmes sur l'avenir du Reich, facilitera le retour des capitaux évadés et permettra le rétablissement d'une stabilité générale.

« Le rapport aborde ensuite l'examen du budget du Reich. Il expose les principes fondamentaux qui doivent servir de base dans la fixation de la charge annuelle de l'Allemagne.

« a) les experts indiquent qu'ayant voulu réaliser l'équilibre durable du budget allemand, ils ont dû s'occuper du montant des paiements de réparation pendant plusieurs années. Ils considèrent

unanimentement que l'Allemagne doit consacrer à ces paiements la différence entre le maximum de ses ressources et le minimum nécessaire à ses dépenses intérieures, ils ont été cependant contraints d'admettre que le relèvement complet de l'Allemagne demandera quatre ans, pendant ces quatre premiers exercices, un dégrèvement progressif des charges de réparations s'impose; en 1928-29, la situation normale se trouvera rétablie et, pour les années ultérieures, toute augmentation de la prospérité allemande devra entraîner un accroissement parallèle des paiements aux Alliés.

« b) Les experts insistent sur le fait qu'ils ont tous considéré comme essentiellement juste d'imposer au contribuable allemand une charge équivalente à celle que supportent les contribuables alliés.

« c) Pour proportionner en période normale les paiements de l'Allemagne au développement de sa prospérité, ils suggèrent l'application, à une annuité de base, d'un système d'indice composite, établi au moyen de six groupes d'éléments suivants : trafic ferroviaire, population, commerce extérieur, consommation du sucre, du tabac et de l'alcool, dépenses budgétaires, consommation du charbon.

« d) Le difficile problème du transfert a été dissocié de celui des versements à effectuer par l'Allemagne. Ceux-ci se feront en marks à un compte Réparations ouvert à la nouvelle Banque. La conversion en monnaie étrangère de ces sommes, déduction faite de celles qui seront employées en Allemagne, s'effectuera sous le contrôle des Alliés dans toute la mesure où elle serait compatible avec la situation de la balance économique allemande. Ces principes posés, l'Allemagne peut effectuer les paiements exigés d'elle, d'abord par un prélèvement sur ses ressources budgétaires, ensuite au moyen d'une redevance des chemins de fer et d'une contribution imposée à l'industrie.

« *Les gages des Alliés.* — 1° Un certain nombre de recettes d'ordre budgétaire sont affectées au paiement des réparations. Le montant de l'impôt sur les transports jusqu'à concurrence de 290 millions sera versé directement par les chemins de fer qui le perçoivent au compte réparations de la nouvelle banque. D'autre part, les Alliés prennent en gage, dès maintenant, les douanes, le monopole de l'alcool, les impôts sur la bière, le tabac et le sucre, sur la

perception desquels ils exercent leur contrôle. Une part de rendement de ces impôts leur revient, mais le produit total en est encaissé et versé au compte réparations à la banque, en garantie de l'annuité entière dûe chaque année par l'Allemagne.

« 2° Les chemins de fer allemands dont la valeur totale en capital a été estimée à 26 milliards, et le produit net à 800 millions devront être transférés à une société anonyme allemande : cette société remettra 11 milliards d'obligations à un Trustee désigné par la C. D. R.; le surplus du capital sera représenté par des actions dont la première tranche comprenant deux milliards d'actions de préférence sera attribuée au Reich pour 1/4, les trois autres quarts servant à alimenter la trésorerie de la campagne. Les autres tranches appartiendront de droit au gouvernement allemand.

« En période normale, l'annuité nécessaire à l'intérêt à 5 % plus l'amortissement à 1 % (soit 660 millions de marks-or) des 11 milliards d'obligations remises au Trustee sera considérée comme une dépense d'exploitation et prélevée sur les recettes brutes.

« Pour sauvegarder les intérêts des créanciers obligataires, il est prévu que la moitié des membres du conseil d'administration de la Compagnie sera nommée par le Trustee représentant les obligataires; de plus, les membres étrangers désigneront un commissaire qui aura les droits de contrôle les plus étendus sur toute la gestion du réseau, au cas où le paiement de la redevance serait compromis, le commissaire pourra aller jusqu'à faire vendre ou affermer tout ou partie du réseau.

« 3° Le gouvernement remettra au Trustee désigné plus haut 5 milliards d'obligations à 5 % gagés sur l'ensemble des entreprises industrielles allemandes, en compensation des bénéfices réalisés grâce à la dépréciation du mark et à l'extinction de leur dette obligataire qui en est résultée. Ces obligations, outre l'hypothèse dont elles jouissent, ont subsidiairement la garantie du gouvernement.

« Enfin, comme dernière garantie, il est spécifié que l'intérêt et l'amortissement des obligations de chemin de fer et des obligations industrielles devront, en cas de défaut des débiteurs, être prélevé que 200 millions de marks-or sur les recettes de chemins de fer et être renversée au Reich. Dans l'esprit du Comité, cet ensemble de garanties facilitera la mobilisation des titres remis à la C. D. R.

« Ces différentes ressources donneront leur plein à la fin de la période transitoire, soit en 1928-1929. Dans cette période transitoire, en vue de faciliter l'assainissement des finances allemandes et de ne pas compromettre les paiements ultérieurs, le comité est d'avis d'alléger comme suit la charge de l'Allemagne.

« Les annuités de 1924 à 1929. Pour 1924-1925, il ne serait prélevé que 200 millions de marks-or sur les recettes de chemins de fer, un emprunt extérieur de 800 millions devant compléter le paiement des livraisons en nature et des frais indispensables résultant du Traité de Paix. En 1925-26, l'annuité totale serait de 1.220 millions se répartissant comme suit :

Obligations industrielles	125 millions.
Obligations chemins de fer	595 millions.
(dont 130 reportés de 1924)	
Ressources budgétaires	500 millions.

(A couvrir partie par l'impôt sur les transports, partie par le placement des actions de préférence de chemins de fer remises au Reich.)

« En 1926-27, l'annuité serait en principe de 1.200 millions, se répartissant comme suit :

Obligations industrielles	250 millions.
Obligations Chemins de fer	550 millions.
Budget (impôt sur les transports et impôts affectés en gages)	400 millions.

« En fait, elle pourrait s'élever à 1.450 millions pourvu que le rendement des impôts affectés atteigne 1.750 millions.

« En 1927-1928, l'annuité atteint 1.750 millions dont :

Obligations industrielles	300 millions.
Obligations Chemins de fer	660 millions.
Budget	790 millions.

« Mais ce total peut être porté à 2 milliards si le rendement des impôts affectés donne 2 milliards.

« En 1928-1929, l'annuité est fixée à 2.500 millions dont :

Obligations industrielles	300 millions.
Obligations Chemins de fer	600 millions.
Budget	1.540 millions.

« A partir de 1929-1930, le comité suggère que l'on fasse jouer l'indice dont il a été question plus haut.

« Les dits prélèvements doivent constituer l'ensemble de ce que les Alliés toucheront pour les années envisagées et comprennent, par conséquent, avec les livraisons en nature dont les experts reconnaissent pleinement la nécessité, tous les paiements à exiger en vertu du traité de paix. Un comité nommé par la C. D. R. sera chargé de gérer les sommes portées au compte des Alliés et d'en opérer le transfert en monnaies étrangères dans toute la mesure compatible avec le maintien de la stabilité monétaire.

« *Le Contrôle des finances allemandes.* — Les différents contrôles prévus par le Plan seront assurés par un Commissaire chargé de contrôler les impôts affectés et par les deux Commissaires de la Banque et des chemins de fer, ainsi que par le Trustee des obligations (obligations de chemins de fer et industrielles). Un « agent général des paiements » nommé par la C. D. R. coordonnera l'action de ces différentes personnalités.

« En terminant, le Comité tient à bien établir que le plan qu'il propose constitue un tout indivisible et que son adoption serait susceptible de marquer un réel progrès dans la reconstitution de l'Europe. »

« *Partie II.* — Cette partie renferme des développements détaillés justifiant les recommandations de la Partie I; développement sur la situation monétaire allemande, sur le principe de l'équivalence des charges fiscales, sur les différents systèmes d'indice et une étude serrée des recettes et des dépenses du budget allemand. De cette étude, il résulte que des compressions de dépenses sont possibles, notamment sur les crédits militaires et les crédits d'assistance, et surtout que, suivant l'avis des experts techniciens, le taux des impôts allemands dans leur ensemble, devra être sérieusement majoré : sans méconnaître l'effort réalisé par le Reich depuis les ordonnances récentes, le premier Comité a été unanime à constater l'insuffisance de rendement des taxes fiscales.

« *Annexes.* — Les annexes comportent, entre autres, le plan détaillé de la Banque d'émission, les statuts généraux de la société des chemins de fer, les grandes lignes de l'organisation de la contribution industrielle. Partie intégrante du rapport, elles complètent les conclusions de la Partie I et précisent les principales modalités d'exécution du plan proposé.

Résumé officiel du rapport du Comité Mac Kenna

« La première partie du rapport du Comité Mac Kenna se réfère à l'évaluation des avoirs allemands à l'étranger. Le Comité indique quelle méthode il a adoptée pour faire cette évaluation. Le procédé qui aurait consisté à faire une enquête parmi les banques étrangères des différents pays a été rejeté dès le début.

« La méthode que le Comité a adoptée a été :

« 1° De déterminer la valeur totale des avoirs que les ressortissants allemands possédaient à l'étranger à la déclaration de guerre.

« 2° Le Comité a étudié ensuite quelle réduction avaient dû subir ces avoirs au cours de la période de guerre.

« A ce propos, le Comité a eu à examiner particulièrement les profits que l'Allemagne avait retiré de l'occupation des territoires envahis par elle (Belgique, Nord de la France, Pologne, Roumanie).

« Ayant ensuite évalué ce qui restait des avoirs des ressortissants allemands à l'étranger, le Comité a étudié la variation de ces avoirs jusqu'à la date du 31 décembre 1923.

« Il a trouvé après cette période que les Allemands avaient pu acquérir des avoirs à l'étranger, principalement par la vente à des étrangers de marks en compte de banque (pour 7 à 8 milliards de marks-or). Le Comité est arrivé finalement à cette conclusion que la valeur des capitaux allemands existant à l'étranger s'élevait au total de 8 milliards de marks-or.

« Dans la seconde partie du rapport, le Comité examine la question du retour des capitaux. L'évasion des capitaux ayant eu pour origine principale le déséquilibre du budget et l'émission de papier-monnaie, le Comité estime que, pour arrêter l'évasion, il faut arrêter d'une manière définitive l'inflation. Le Comité, après avoir pris connaissance du rapport établi par l'autre comité, est d'avis que les mesures proposées par ce dernier sont de nature à établir la monnaie allemande sur une base stable, et, par conséquent, à permettre le retour en grande partie des avoirs allemands à l'étranger par la voie ordinaire du commerce.

« Il propose, toutefois, pour la période de transition, d'accorder l'amnistie aux personnes qui sont tombées sous le coup de la loi et d'accorder des avantages aux souscripteurs allemands d'emprunts en monnaies étrangères.

« Au rapport, il est adjoint une annexe assez développée, dans

laquelle des détails sont donnés sur les méthodes d'évaluation adoptées par le Comité et sur des résultats des plus importants de ses vérifications. »

En résumé, les grandes lignes du rapport Dawes, auquel nous allons nous attacher particulièrement étaient les suivantes : prise en gage des impôts indirects et des douanes, constitution des chemins de fer en une société privée, perception d'une taxe assise sur l'industrie; moratoire de deux ans et période transitoire de deux ans également dans le règlement des réparations, les créanciers obtenant un milliard de marks-or la première année et 2.500 millions par an à partir de la cinquième; seize milliards d'obligations (chemins de fer et industrie) mobilisables dès que l'état du marché financier international le permettrait. Enfin, une banque or solidement constituée et contrôlée internationalement, interdisait au Reich l'adoption de toute nouvelle politique d'inflation. La Commission des Réparations, par une note du 17 avril, transmettait ce rapport aux différents alliés. Voici quelles furent leurs réponses :

Le Gouvernement britannique « acceptait pour sa part et ferait tout en son pouvoir pour rendre effective, la recommandation adressée par la Commission aux gouvernements alliés, d'adopter les conclusions du Comité. »

Le Gouvernement belge « était disposé à adopter les conclusions des experts dans leur ensemble ».

Le gouvernement italien « était disposé à adopter intégralement les conclusions des experts ».

Le gouvernement français enfin, « ferait, dans une pensée de conciliation et d'entente, dans les conversations qui s'engageraient, le moment venu, tous les efforts compatibles avec les intérêts vitaux de la France, pour permettre, en ce qui le concernait, une prompte mise à exécution de la décision définitive que lui ferait connaître la Commission. » La divergence des opinions française et britannique éclatait sur la question des gages. Le gouvernement français soutenait, en effet, que ce n'était que lorsque le gouvernement allemand aurait pris les décisions nécessaires pour exécuter la décision de la Commission, lorsque l'Allemagne aurait mis effectivement le plan à exécution, que les gouvernements alliés « auraient à examiner entre eux dans quelles conditions les gages actuellement détenus par la France et la Belgique feraient l'objet

d'une fusion ou d'un échange, avec ceux qui seraient remis individuellement à tous les Alliés. »

Le gouvernement britannique, au contraire, émettait l'avis que parmi les questions qui semblaient relever de la compétence des gouvernements alliés (et non de la C. D. R.) figurait au premier plan le « rétablissement de l'autorité fiscale et économique du gouvernement allemand sur la totalité des territoires allemands ».

M. Herriot (1) définissait ainsi les deux points de vue : « Notre gouvernement signale dans le plan des experts quelques lacunes. Il fait observer que le Comité Dawes n'a pu traiter, par exemple, le problème du règlement des dettes interalliées qui concerne les gouvernements seuls; il ajoute qu'ayant prévu des sanctions pour le cas des manquements du côté allemand, les experts n'ont pas précisé ce que seraient ces sanctions, problème important à résoudre d'avance, pour éviter, le cas échéant, de nouveaux conflits; il semble ne considérer la recommandation de la C. D. R. que comme une décision provisoire, il demande une décision définitive plus précise et plus technique... Le gouvernement anglais se montre plus impatient que le nôtre : « puisque le plan des experts ne fixe pas le nombre des annuités, dit M. Mac Donald, les gouvernements auront le temps de discuter, soit la question de la sécurité, soit le remboursement des dettes interalliées au cours de l'exécution du programme établi par la Commission Dawes... Le rapport des experts doit être considéré comme un tout indivisible... Il faut conserver : nous croyons une Conférence interalliée indispensable : ce qui demeure à faire, c'est l'œuvre des gouvernements. »

Nous nous sommes légèrement étendus sur ces divergences d'opinion, car elles fixent en même temps les principales lacunes du plan Dawes. Toutes ces questions laissées en suspens exigeaient une solution. On décida de réunir une nouvelle Conférence à Londres.

SECTION II. — La Conférence de Londres

Nous n'entrerons pas dans le détail des tractations de Londres. M. Herriot, que les élections de mai 1924 avaient appelé au pouvoir, eut l'occasion de s'y rendre compte des difficultés rencontrées

(1) *L'Information*, 25 avril 1924.

sur ce terrain par ses précédesseurs. La Conférence se réunit le 16 juillet 1924. Une note franco-britannique du 9 juillet 1924 (après l'entrevue Herriot-Mac Donald des Chequers et de Paris) avait fixé ainsi les questions qui y seraient traitées : confirmation de l'acceptation des conclusions du Comité Dawes; effort en vue d'obtenir la présence d'un Américain à la C. D. R. pour le cas où celle-ci aurait à constater un manquement de la part de l'Allemagne; mesures à prendre en cas de manquement volontaire, soulevant la question de bonne foi de l'Allemagne, arrêt du plan suivant lequel l'unité économique et fiscale de l'Allemagne sera rétablie dès que la C. D. R. aura décidé que le rapport Dawes a été mis en exécution; institution d'un organisme spécial chargé de donner un avis aux gouvernements intéressés sur le point de savoir quel système il conviendrait de créer en vue de l'utilisation des paiements faits par l'Allemagne; règlement de l'autorité chargée éventuellement de l'interprétation du rapport Dawes, ainsi que des dispositions qui seront prises à Londres pour en assurer l'exécution.

Les négociations se poursuivirent à Londres pendant un mois et demi, au milieu de nombreuses difficultés. Elle fut mise en péril et faillit être ajournée, à la suite d'une grande offensive menée par les banques anglaises et américaines, qui réclamaient des garanties extraordinaires pour les futurs porteurs de l'emprunt de 800 millions de marks-or à émettre. La Conférence put cependant aller jusqu'au bout de ses travaux et elle se sépara le 30 août, après avoir réglé tous les points litigieux. Le protocole final comprend quatre parties principales, dont nous énumérons ici les dispositions (nous serons amenés à reprendre en détail quelques-unes d'entre elles) :

1° Arrangement du 9 août entre la C. D. R. et le gouvernement allemand, qui constitue un engagement détaillé de ce gouvernement d'adopter le plan des experts.

2° Accord entre les gouvernements alliés et le gouvernement allemand concernant l'arrangement précédent, et qui règle les points suivants :

- a) une clause d'arbitrage entre la C. D. R. et l'Allemagne;
- b) la fixation et l'exécution des programmes de livraisons en nature, qui comprend des clauses d'arbitrage en cas de contestation sur les programmes, en cas de discrimination ou d'obstruction de la part de l'Allemagne;

c) la constitution du Comité d'organisation de trois alliés, trois Allemands et un neutre, qui surveillera les livraisons et empêchera qu'elles soient réexportées;

d) les clauses d'arbitrage en cas de contestation entre le Comité des transferts et l'Allemagne; en cas de division entre les membres du Comité des Transferts en cas de limite d'accumulation des versements de l'Allemagne;

e) la création du comité composé de l'agent des paiements des Trustees et des commissaires, chargé de formuler son avis sur les défauts éventuels du plan des experts que jugera ensuite la C. D. R. et, si celle-ci n'est pas unanime, un comité d'arbitrage.

3° Arrangement entre les gouvernements alliés et l'Allemagne, qui fixe :

a) Les engagements réciproques de l'Allemagne et des Alliés, pour que le plan des experts soit mis à exécution, au milieu desquels figure la conclusion des contrats garantissant le placement de l'emprunt de 800 millions de marks-or. L'Allemagne vote les lois, les Alliés rétablissent l'unité économique et fiscale.

b) Le point de départ et les délais d'exécution. Tous les efforts seront faits pour que le plan soit mis complètement à exécution au plus tard le 5 octobre 1924. A mesure, les Alliés supprimeront le cordon douanier et toutes les autres perceptions, remettront à leurs propriétaires les entreprises saisies, effectueront leur retrait des services spéciaux créés pour l'exploitation des gages. Cependant l'Allemagne s'engage à verser pendant ces deux mois, deux douzièmes de l'annuité du plan Dawes.

c) Le 20 septembre sera créée la nouvelle Compagnie générale des chemins de fer allemands et, quinze jours après, l'exploitation de la régie franco-belge lui sera transférée.

d) Amnistie complète est accordée aux condamnés, toutes poursuites seront abandonnées de part et d'autre pour les faits politiques depuis le 11 janvier 1923, sauf en cas de crimes certains contre la vie des personnes et ayant entraîné la mort.

f) Un arrangement entre les gouvernements alliés portant modification de l'annexe II de la partie VIII du Traité, à l'effet de faire siéger un citoyen américain à la C. D. R., en vue de l'application du plan Dawes et de créer l'arbitrage, en cas de manquement et de sanctions.

Le service de l'emprunt et des gages spéciaux sont garantis.

Tout différend qui s'élèverait à ce sujet entre les gouvernements signataires et qui ne pourrait être réglé par la voie des négociations sera soumis à la Cour permanente de justice internationale. Tous les autres droits que détiennent les gouvernements alliés du Traité de Versailles et du rapport des experts sont réservés.

A cette analyse du protocole final, il convient d'ajouter l'engagement qui résulte des lettres échangées entre les gouvernements belge et français et le gouvernement allemand, le 16 août, aux termes duquel l'évacuation militaire de la Ruhr aura lieu au maximum en un an et la zone de Dortmund-Hoerde, ainsi que tous les ports du Rhin et tous les territoires occupés depuis le 11 janvier 1923 seront évacués au lendemain de la signature définitive de l'accord de Londres, c'est-à-dire le 30 août.

Un simple rapprochement permet de constater que la Conférence de Londres a suivi point par point le programme que la note franco-britannique du 9 juillet lui avait fixé. On voit également que la France y consentait de nouveaux sacrifices : la C. D. R. sortait des accords considérablement amoindrie : la plupart de ses services passaient à des organisations destinées à fonctionner en Allemagne; son caractère souverain était diminué; le comité des garanties disparaissait. La France faisait le sacrifice de sa voix prépondérante, à la profonde satisfaction de l'Angleterre, en consentant à modifier l'annexe II, par l'introduction parmi les membres de la C. D. R. d'un citoyen américain que la commission nommerait elle-même et, surtout, en acceptant que dans les constatations des manquements de l'Allemagne, les décisions, qui ne devaient pas être fixées à la majorité, pourraient être déférées à une commission arbitrale. La France consentait à évacuer la Ruhr. Enfin, elle consentait à laisser aux souscripteurs du premier emprunt de 800 millions de marks-or le privilège d'une priorité absolue sur toutes les ressources de l'Allemagne, en tant que celles-ci auraient été grevées au bénéfice du dit emprunt d'un privilège général.

SECTION III. — Mise en œuvre du Plan.

La Conférence de Londres terminée, il ne restait plus aux Alliés qu'à instituer les comités réclamés par le rapport des experts et à ouvrir la première année d'application du Plan.

Le Comité des transferts fut constitué à Berlin, sous la direction primitive de M. Owen Young, puis de M. Parker Gilbert (Américain), qui reçut le titre d'Agent général des paiements. Le Co-

mité est complété ainsi que le demande le Plan et ainsi qu'il fut décidé à Londres, des différents commissaires aux revenus gagés (M. Mac Fydeau), à la Reichsbank et aux chemins de fer (M. Lerverve), et du Trustee des obligations de chemins de fer et industrielles. Il siège à Berlin, Luisenstrasse 23. Chacun des commissaires remet des comptes mensuels et un rapport semestriel à l'agent des paiements. Celui-ci publie des comptes mensuels indiquant les fonds qui ont été mis à sa disposition par le gouvernement allemand et l'emploi qu'il en a fait. Chaque année, il remet à la C. D. R. un rapport, document extrêmement important puisqu'à l'occasion de la vie du Plan Dawes, M. Parker Gilbert étudie à fond les tendances de l'économie allemande et le mouvement général financier du pays. Ce rapport est très redouté du gouvernement allemand. N'a-t-on pas prétendu dernièrement que M. Schacht, directeur de la Reichsbank, avait, d'accord avec son gouvernement, provoqué une sérieuse panique à la Bourse de Berlin, dans l'espoir d'amoindrir l'effet du troisième rapport annuel de l'agent des paiements qu'il craignait devoir être par trop sévère? Nous étudierons plus loin ces rapports.

Le Comité des transferts réuni, il restait un dernier point à régler entre les Alliés, le partage des annuités Dawes. Une conférence financière réunie à Paris régla définitivement, le 14 janvier 1925, la question. Y participaient la Belgique, les Etats-Unis, la France, l'Angleterre, l'Italie, le Japon, le Brésil, la Grèce, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Yougoslavie, et la Tchéco-Slovaquie. L'accord régla toutes les questions qui peuvent se poser, entre autres, le règlement belge, le règlement des dettes du passé (comptes de la Ruhr), arriérés, etc., etc...

Dans les grandes lignes, cet accord nous est défavorable sur quelques points, favorable sur d'autres :

Il nous est défavorable, 1° en ce qui concerne la répartition des profits de la Ruhr dont il attribue une forte part à la Belgique. 2° en ce qui concerne les frais privilégiés du plan Dawes : les frais de commission et d'entretien des armées alliées sont nettement insuffisants et, comme la France est la principale nation occupante, c'est elle surtout qui souffrira de cette insuffisance. D'autre part, les avantages aux Américains paraissent excessifs. Mais, en revanche, l'accord nous est favorable : 1° pour les restitutions : elles avaient été complètement oubliées dans le Plan Dawes et les accords de Londres. C'était une sorte de droit privilégié et hors

part qui s'évanouissait au détriment de certains Etats, de la France, en particulier. L'accord de Paris a admis un pourcentage privilégié de 1 % au profit des puissances intéressées. 2° la priorité belge se trouve presque épuisée par la nouvelle répartition des profits de la Ruhr. D'autre part, cette priorité est ramenée à 8 % de la part nette de l'annuité Dawes. 3° le pourcentage français : dès que la priorité belge sera épuisée, la part belge tombera de 8 à 4,5 %. Le pourcentage français sera augmenté d'une partie de la différence et sera porté à 54,46 %. Enfin, au point de vue politique, l'accord de Paris réalise pour la première fois depuis longtemps l'accord cordial des Alliés; marque la rentrée officielle des Etats-Unis dans le concert des Alliés; l'Allemagne retrouve ainsi, en face d'elle, le bloc uni des Alliés, qu'elle était déshabituée de rencontrer ainsi.

Enfin, les experts avaient souligné l'importance et la nécessité des prestations en nature, tout en montrant les dangers. Une Commission internationale (1), réunie à Paris sous la présidence du Suédois, M. Marcus Wallemberg, ouvrit une large enquête et

(1) Voici le texte qui prévoit la réunion de cette Commission et qui précise sa mission :

« Le gouvernement allemand accepte la constitution d'un Comité spécial de six membres au plus, comprenant un nombre égal de représentants alliés et allemands, qui seront respectivement nommés par la Commission des Réparations et le Gouvernement allemand, et qui s'adjoindront, en cas de désaccord, un membre supplémentaire de nationalité neutre, nommé d'accord entre les membres alliés et allemands, ou à défaut d'accord, par la C. D. R. »

Ce Comité sera chargé :

1° De déterminer les modes de passation des commandes et les conditions d'exécution des prestations en nature, de façon à assurer leur bon fonctionnement, en se rapprochant, autant que possible, des usages ordinaires du commerce.

2° D'étudier les meilleurs moyens de rendre efficace les engagements qui auront été pris par le Gouvernement allemand... en prévoyant, notamment, le renvoi à un arbitrage de tous les désaccords qui pourraient se manifester à ce sujet entre les parties intéressées, la décision de l'arbitre ou des arbitres devant être obligatoire pour ces parties.

3° D'étudier les meilleurs moyens d'appliquer les dispositions du rapport des experts, relatives à la limitation des livraisons à celles qui ne revêtent pas un caractère anti-économique et de recommander les mesures à prendre contre toute personne qui enfreindrait la prohibition de la réexportation des livraisons.

Les travaux de ce Comité ne devront, en aucun cas, retarder la mise en application du plan des Experts, et ses décisions ne devront empiéter en quoi que ce soit sur les attributions du Comité des Transferts qui sera institué en vertu dudit plan. Ces décisions devront, en conséquence, être approuvées par la C. D. R. et par le Comité des Transferts (en ce qui le concerne) avant d'être mises à exécution. Il est entendu que les conclusions

adressa un rapport à la Commission des Réparations. Ce rapport est devenu le « Règlement relatif aux prestations en nature » de la C.D.R. (décisions des 24 avril, 26 mai et 9 juin 1925).

Nous en avons ainsi terminé avec l'élaboration et l'adoption du Plan Dawes. Nous nous sommes un peu étendus sur ce chapitre, plus que sur aucun des accords antérieurs. Mais c'est que le plan Dawes constitue de beaucoup le plus important des remaniements de la dette allemande depuis le Traité de Versailles. Il constitue actuellement la charte des réparations, c'est un document absolument général. Mais, ainsi que le faisaient remarquer les experts à la fin de leur rapport, il constitue un tout indivisible, et cela explique pourquoi il nous a retenu plus longtemps : il serait, en effet, impossible de comprendre le système actuel des prestations en nature, par exemple, sans connaître intégralement le Plan Dawes. Au cours du titre suivant, nous allons développer quelques-unes de ses dispositions d'ensemble, et nous nous arrêterons à la question qui domine l'exécution du système : le problème des transferts.

de ce Comité ne seront pas modifiées sans le consentement du gouvernement allemand.

(Accord entre les gouvernements alliés et le gouvernement allemand concernant l'arrangement du 9 août 1924, entre le gouvernement allemand et la Commission des Réparations. Clause 3. Conférence de Londres. Protocole final).

TITRE II

EXPOSE GENERAL DU PLAN. LE PROBLEME DES TRANSFERTS

Le rapport des experts, outre les problèmes politiques qu'il posait et qui furent résolus à Londres, posait un certain nombre de problèmes économiques, qui retinrent à l'époque l'attention des économistes. La réforme proposée était-elle une bonne ou une mauvaise solution de la question des réparations pour la France? Les annuités à verser par l'Allemagne, tant dans les années transitoires que dans les années normales excédaient-elles les possibilités de l'Allemagne ou, dans le cas contraire, étaient-elles suffisantes? Le nombre de ces annuités n'étant pas fixé, n'était-il pas à craindre que l'économie allemande ne se ressentît de cette indétermination? La question des transferts n'allait-elle pas immobiliser tout le système, par l'accumulation entre les mains de l'agent des paiements, de sommes que l'on ne pourrait faire sortir d'Allemagne? D'où la recherche d'un mode de transfert qui n'affectât pas la stabilité toute précaire du mark. Ce sont ces questions que nous allons étudier ici, en confrontant les opinions émises à cette époque et, en les comparant aux résultats de trois années d'application. Il n'est certes pas trop tard pour en parler, car il ne faut pas oublier que nous ne sommes pas encore sortis de la période transitoire, que la première année normale est l'année 1928-1929, et qu'à ce moment là seulement la question des transferts revêtera toute son acuité. Toutes les sommes dûes par l'Allemagne ont pu être transférées jusqu'ici, mais il est juste de remarquer que l'année 1926-1927 qui vient de se terminer ne comportait qu'un milliard deux cents mil-

lions de marks à payer, soit moins de la moitié d'une annuité normale. Nous n'avons pas l'intention d'exposer la question dans toute son ampleur, et nous avons déjà expliqué les raisons de notre façon d'agir. Il est cependant nécessaire d'en faire état dans cet ouvrage, car, de l'opinion que l'on a sur la solution à donner au problème des transferts dépend la politique à suivre : le développement ou la restriction des paiements en espèces, en même temps que la restriction ou le développement corrélatif des paiements en nature. C'est pourquoi, dans une première section, nous allons passer en revue les différentes questions et, dans une seconde section, nous indiquerons les raisons qui, à notre avis, portent à la généralisation de la pratique des prestations en nature, en tant que solution du problème des transferts.

SECTION 1.— Problèmes économiques posés par le Plan Dawes

A) *Le Plan Dawes est-il une bonne ou une mauvaise solution du problème des réparations, pour la France ?* Il s'agit simplement dans ce paragraphe, de voir si le Plan Dawes est préférable pour la France au plan Bonar Law, du 2 janvier 1923, en un mot, si ce que la France a accepté, après la Ruhr, est plus avantageux que ce qu'elle avait refusé avant. Cette question a été très controversée et elle dépasse un peu le cadre de notre étude. Il semble cependant que nous puissions conclure dans un sens favorable au premier. En janvier 1923, en effet, M. Bonar Law, nous l'avons mentionné, avait proposé le plan suivant, que M. Poincaré avait jugé inacceptable : moratoire de quatre années, pendant lesquelles certaines prestations en nature seraient seules dûes et précomptées sur les paiements futurs, sans gage ni garantie d'aucune sorte, une nouvelle fixation et une réduction de la dette allemande à 50 milliards; la quasi déchéance de la C. D. R., remplacée dans sa surveillance des finances allemandes par un Conseil étranger des finances siégeant à Berlin, présidé par le Ministre des Finances du Reich, avec voix prépondérante pour celui-ci. Le projet britannique comportait l'annulation d'une part importante des créances de la Grande-Bretagne sur ses alliés européens. Mais la France devait renoncer à recouvrer le milliard d'or remis à la Banque d'Angleterre en garantie des avances du Trésor britannique. D'après les calculs des experts français, la France n'aurait reçu dans les versements futurs de l'Allemagne qu'une part très insuffisante pour le paiement de ses réparations (20 milliards 400 millions de marks-or).

Le plan Bonar Law présentait, on le voit, l'avantage de l'annulation d'une partie des dettes interalliées. Il semble cependant que le Plan Dawes lui soit préférable : celui-ci, en effet, s'il prévoit une période transitoire de quatre années, met cependant à la charge de l'Allemagne, pendant cette période, des sommes relativement importantes à payer. D'autre part, il prévoit le versement entre les mains des commissaires étrangers du produit des douanes, des impôts sur l'alcool, la bière, le tabac, le sucre, pour être affectés par priorité au paiement des réparations, l'Allemagne ne pouvant disposer que du solde, instituant ainsi des garanties certaines et mettant des gages entre les mains des créanciers. Enfin, quant au montant total de la dette, son silence sur le nombre des annuités permet d'espérer que l'Allemagne continuera de payer pendant un assez grand nombre d'années et que ce n'est que lorsque les Alliés se jugeront remboursés que les paiements prendront fin. Un rapide calcul permet de constater que la France aura tôt fait de recevoir, grâce au Plan Dawes, les 10.400 millions que lui allouait le plan Bonar Law, puisqu'elle reçoit, chaque année, à partir de 1928-1929; 52 % de 2.500 millions : il ne faut pas oublier de défalquer des 2.500 millions, le montant des diverses priorités : frais des armées d'occupation, priorité belge, etc. Mais il faut remarquer que ces priorités vont en diminuant : ainsi l'occupation doit cesser à la date maxima de 1934; de même la priorité belge s'amortit. Il est donc exact de compter que dans un laps de temps relativement court, la France recevra effectivement 52 % de 2.500 millions, soit 1.300 millions par an. Par conséquent, dans dix ans environ, la France aura reçu autant que ce que lui allouait le plan britannique, et le Plan Dawes continuera de lui verser chaque année 1.300 millions. On voit donc que du point de vue de la mobilisation de la dette allemande, le Plan Dawes est largement supérieur au plan Bonar Law.

B. — *Les annuités Dawes.* — Question également controversée : les annuités prévues par le plan des experts pourront-elles être payées par l'Allemagne sans qu'il en résulte une gêne pour son économie? En d'autres termes, les experts avaient-ils été assez larges en assignant une période de quatre ans à l'Allemagne pour reprendre son équilibre financier et économique? D'autre part, les Alliés pourront-ils absorber toute l'annuité? Nous réservons cette dernière question que nous retrouverons à propos des transferts. Quant à la possibilité pour l'Allemagne de verser l'annuité, il faut

faire plusieurs remarques. C'est dans sa capacité de production, tout d'abord, que l'Allemagne doit trouver le moyen de fournir chaque année 2.500 millions, tant pour le service des obligations que pour le paiement des impôts réorganisés et affectés. On a calculé que si l'Allemagne devait assurer cette somme uniquement par l'exportation, elle représenterait 17 % de ses exportations d'avant-guerre, soit une part relativement faible. Il est vrai que l'Allemagne a été diminuée, en territoires, en régions industrielles et en colonies, par le Traité, et que sa production a baissé pour certaines matières. Mais il faut également remarquer l'effort qu'elle a fait pour parer à ces diminutions, par une meilleure organisation, par une rationalisation des entreprises, par une réfection totale de son matériel, grâce à l'avalissement de sa monnaie, dont il est résulté des rendements supérieurs à ceux d'avant-guerre. On peut donc dire, et nous en aurons la confirmation en étudiant les rapports de l'Agent général des paiements que le paiement par l'Allemagne des annuités qui lui incombent ne trouvera aucun obstacle dans sa capacité de production, à la condition qu'elle ait les débouchés nécessaires.

Nous verrons, enfin, qu'il semble que les experts aient vu juste et que les finances du Reich soient revenues à la normale.

Les annuités soulèvent également une autre question, qui, celle-là se rattache à l'étude des garanties des Alliés : quelle est la meilleure utilisation des obligations de chemins de fer et industrielles allemandes ? Faut-il, pour les Alliés, rester dans l'indivision et laisser ces obligations sous la garde de la C. D. R. ? Ne vaut-il pas mieux les partager au prorata des pourcentages de Spa, les individualiser et les placer dans le public ? M. Poincaré, à la tribune du Sénat, soutint en octobre 1924, la nécessité du placement des obligations. « Si les obligations ne sont pas placées, tout l'échafaudage des experts s'écroule... Que les obligations soient souscrites par des Américains, des Hollandais, des Anglais, ou des Suisses, je supprime volontiers les Français, il faut qu'elles soient placées. » Dans la pensée de M. Poincaré, la nécessité du placement des obligations devait convaincre de l'imprudence faite en évacuant la Ruhr sans lier l'évacuation à la négociation des tranches d'obligations, seule réalité, d'après lui, du Plan Dawes.

On pouvait cependant faire les objections suivantes : les experts n'ont eu aucune façon, dans leur rapport, fait du placement des obligations allemandes une condition du fonctionnement du sys-

tème préconisé par eux. Ils se sont contentés d'imposer aux chemins de fer une charge de 11 milliards de marks or, et à l'industrie une charge de cinq milliards. Cette charge est représentée par des obligations remises au Trustee. Pour que le nouvel appareil des réparations fonctionne, il suffit que l'intérêt et l'amortissement des obligations soient assurés. Il n'y a aucun défaut dans le mécanisme imaginé, tant que sont versées les annuités globales prévues, dans lesquelles figurent à côté des intérêts et de l'amortissement, le produit de l'impôt sur les transports et les ressources diverses sur le budget du Reich. Le système des experts est un système d'annuités : il est satisfait, tant qu'il est satisfait aux annuités. En théorie, tout au moins, le Plan Dawes peut être en parfait état de fonctionnement, sans qu'une seule obligation allemande soit vendue.

« Pour soutenir que, sans le placement des obligations, écrivait M. Maurice Kellersohn, en 1924, on se trouve en face du néant, il faut être convaincu que les annuités n'ont aucune chance d'être perçues dans l'avenir. Et, sans doute, ce sentiment explique-t-il, le plus souvent, la hâte et l'ardeur mises par beaucoup à réclamer la souscription immédiate des bons allemands par le capital international. Seulement on pourrait demander pourquoi on suppose que les capitalistes étrangers soient moins méfiants ou moins clairvoyants que les capitalistes de chez nous... Certes, la négociation des obligations allemandes apporterait la solution la plus élégante et la plus apaisante au problème des réparations, encore qu'elle n'absorbât pas toute la créance des puissances alliées... Mais il ne faudrait pas trop prendre de ressemblances avec des gens trop pressés de *re filer* du mauvais papier ».

Il faut ajouter et insister sur le fait que l'intérêt et l'amortissement des obligations ne constituent que la moitié, à peine, de l'annuité nouvelle prévue par le Plan. En effet, l'intérêt et l'amortissement des obligations de chemins de fer doivent s'élever à 660 millions de marks par an, l'intérêt et l'amortissement des obligations industrielles, à 300 millions, les 1.540 millions qui doivent parfaire l'annuité type de 2.500 millions devant être fournis par le budget, c'est-à-dire par les différents impôts gagés. D'autre part, la partie de l'annuité représentée par l'intérêt et l'amortissement des obligations doit disparaître un jour, en même temps que les obligations seront amorties. En théorie pure, et en admettant que le Plan doive s'appliquer pendant un nombre indéfini d'années, il viendra donc un jour où l'annuité totale de 2.500 millions sera

fournie par le Budget seul. Si l'on se débarrasse prématurément des obligations, le gouvernement allemand qui, depuis des années, n'aura plus comme créanciers que des porteurs isolés d'obligations, se trouvera donc dans une excellente situation, soit pour refuser purement et simplement de continuer de payer l'annuité, lors de l'extinction de ces obligations, soit d'obtenir une forte réduction de ces annuités, en prétendant que depuis longtemps les créanciers ne reçoivent plus que le complément budgétaire. Il semble donc que la politique de ménagement de l'avenir soit préférable à une politique de réalisations trop hâtives et qu'il soit avantageux de maintenir l'unité des gages en laissant les obligations allemandes entre les mains de la C. D. R.

Une autre raison, et ceci nous amène à la question suivante, de maintenir l'unité des gages, est que le transfert de l'annuité est beaucoup plus facile à surveiller si elle reste due à un seul débiteur. Nous allons voir dans quelques lignes, que le Comité des Transferts a le droit d'arrêter les transferts s'ils menacent la stabilité de la devise allemande. Mais en cas de placement des obligations, c'est-à-dire de leur éparpillement entre des quantités de porteurs de nationalités différentes, alliés, neutres et même allemands, le Comité des Transferts serait dans un grand embarras si le change allemand venait à être menacé. Devrait-il assurer d'abord le service des obligations, ou au contraire, le service de la part d'annuité fournie par le budget? Le plan prévoit que le service des obligations sera assuré le premier. Mais alors les créanciers ne recevraient plus rien, puisqu'ils se seraient dessaisis de capitaux sortant d'Allemagne au titre du service des obligations? Combien serait, au contraire, employé en Allemagne même, parce que versé à des porteurs allemands? Là encore, nous voyons la prédominance de cette question du transfert, qu'il est temps maintenant d'aborder et d'exposer succinctement.

C. *Le problème des transferts.* — M. Norman Angell écrivait, en 1910, dans *La Grande Illusion*, au chapitre intitulé « La futilité de l'indemnité de guerre », une description que l'on eût dit prophétique des difficultés qui nous occupent. On ne peut nier l'impartialité de ces lignes, car en 1910 — et pour cause ! — il n'était même pas encore question d'indemnité allemande.

« Lorsqu'une nation protectionniste, écrivait-il, en effet, reçoit une forte indemnité en or, il arrive de deux choses l'une: ou bien cet or est converti en richesses réelles par l'échange avec d'autres

nations, et, dans ce cas, les importations, notablement augmentées, portent un rude coup aux industries indigènes ; ou bien l'argent est conservé à l'intérieur du territoire sans être converti en richesse réelle, les prix montent inévitablement... L'augmentation du prix des denrées empêche la nation bénéficiaire de vendre dans des conditions aussi favorables qu'auparavant ces denrées sur les marchés neutres de l'univers, d'autant plus que la perte d'une somme aussi importante par la nation vaincue produit justement l'effet contraire en avilissant les prix et, par suite, permet à cette nation de lutter dans des conditions meilleures avec son vainqueur sur les marchés neutres.

« Ce dilemme est clair et simple et je défie n'importe quel économiste de pouvoir s'en tirer. Ou bien l'indemnité est payée en richesses réelles (commodités, « biens » utiles ou bien-être) nécessaires à l'existence directement ou indirectement, résultat que le protectionniste considère comme une calamité ; ou bien l'or ne sort pas du pays et, dans ce cas, il n'y a aucune augmentation de richesse réelle pour la communauté et les prix montent : la plus grande quantité d'or en circulation est donc annihilée par son moindre pouvoir d'achat. Il est donc hors de doute que le pays payant l'indemnité perd certainement cette somme de richesse parce que, pour avoir de l'or, il doit l'obtenir d'autres pays en donnant de la richesse réelle en échange ; mais il est également certain que le pays qui reçoit cet argent le reçoit sous forme de richesse réelle, rivalisant fâcheusement avec son commerce et son industrie propres, situation absolument regrettable d'après le *credo* protectionniste, ou bien cela n'amène que le relèvement des prix et, dans ce cas, la communauté ne voit nullement augmenter sa richesse réelle. La difficulté qui surgit d'une indemnité énorme ne provient pas tant du paiement par le vaincu que de l'encaissement par le vainqueur ».

Voilà posée en quelques lignes toute la question des transferts avec ses données et ses inconnues. D'un côté : comment transférer l'annuité payée en marks par l'Allemagne en monnaie ou en richesses utiles à ses créanciers, sans qu'il en résulte une perte de richesse telle, que le change, c'est-à-dire la stabilité de la devise allemande, sur laquelle repose tout le système, en soit affecté ? De l'autre, ce moyen, une fois trouvé, conviendra-t-il aux créanciers, c'est-à-dire ne causera-t-il pas à l'intérieur de leurs propres pays des perturbations économiques telles, qu'ils soient obligés de

renoncer aux annuités? Tel est le problème en notre conception actuelle du protectionnisme ; ne pourrait-on pas trouver de solution dans une modification de la politique douanière, modifiant ainsi les conditions des phénomènes économiques que nous étudions? Les experts se sont davantage inquiétés de la première question, et cela se conçoit, puisque leur mission était d'étudier les moyens d'assurer la stabilité de la devise allemande. On sait la façon dont ils l'ont résolue : l'Allemagne remet le montant de son annuité au Comité des Transferts, en marks-or. Les sommes, une fois mises à la disposition du Comité, le rôle de l'Allemagne est terminé ; celui du Comité, c'est-à-dire des Alliés, commence. Le Plan dispose que le Comité sera le maître absolu des transferts, qu'il pourra à son gré en suspendre l'exécution, et ce dans la mesure qu'il lui plaira, au cas où la stabilité de la devise serait menacée. De plus, le Plan prévoit que lorsque les transferts seront ainsi suspendus, et que les fonds en marks-or s'accumuleront dans les caisses de l'Agent des Paiements, le maximum de cette accumulation, fixé à 5 milliards, ne pourra être dépassé, et l'Allemagne cessera automatiquement de verser les annuités jusqu'à ce que la situation se soit un peu détendue et que les fonds accumulés soient retombés au-dessous du maximum.

On voit là les principales innovations apportées par les experts aux paiements de l'Allemagne. Ceux-ci ne sont plus portables mais quérables. Mais on voit aussi le rôle extrêmement important du Comité, chargé non seulement de faire rentrer les fonds, mais aussi maître absolu de les reverser aux créanciers, ou de les conserver par devers lui, voire même d'arrêter complètement tout versement au titre des réparations. On conçoit toute la délicatesse de ce rôle, la part importante d'appréciation qu'il implique et c'est à propos de ces difficultés qu'on a soutenu que le Plan Dawes ne contenait aucune garantie effective de paiement.

M. Nogaro, dans une série d'articles intitulés *Le Plan des Experts*, a largement étudié de quelle façon les transferts devaient agir sur la stabilité de la devise allemande.

« Le montant des sommes qui peuvent être transférées annuellement à l'étranger au titre des réparations dépend de l'état de la balance des comptes, et ne peut que correspondre à un solde actif de cette balance... Le transfert des revenus allemands à l'étranger n'est possible que dans la mesure où l'Allemagne dispose de moyens de règlement sur l'extérieur ; ces moyens consistent nor-

malement en traites sur l'étranger, ou devises étrangères, et comme celles-ci servent normalement tout d'abord à payer les importations et autres dettes extérieures, c'est l'excédent disponible de ces traites, correspondant à un solde actif, et jusqu'à concurrence de ce solde actif, qui doit fournir le moyen de payer au dehors les sommes dues par l'Allemagne au titre des réparations ». Après avoir ainsi défini le quantum des capitaux que l'on pourra transférer, M. Nogaro recherche si, dans le plan des experts, on a pris des précautions pour assurer l'existence de cet excédent de la balance des comptes, et il soutient que, faute d'avoir pris ces précautions, le Plan Dawes ne comporte pas de garantie effective de paiement. « Aucune mesure ne paraît avoir été envisagée pour éviter que les Allemands ne diminuent l'importance du solde actif qui leur permettrait de s'acquitter vis-à-vis des Alliés ou même d'une nouvelle évasion systématique des capitaux allemands, il ne le réduisent à néant. Or, sans même nous arrêter à l'hypothèse d'une nouvelle évasion systématique des capitaux allemands, il suffit que l'Allemagne puisse librement placer ses capitaux à l'étranger pour que leur transfert neutralise la créance qui pourrait résulter de ses transactions commerciales ou autres et fasse disparaître tout solde actif de la balance des comptes. Il est sans doute difficile de contrôler les mouvements de capitaux ; mais il n'en est pas moins vrai que dans les grandes nations commerçantes, ce sont habituellement les exportations de capitaux qui neutralisent ou réduisent le solde actif résultant de l'ensemble de leurs transactions antérieures avec l'extérieur et qu'il est nécessaire, par conséquent, de suspendre les opérations de placement à l'étranger si l'on veut qu'il subsiste des disponibilités pour faire face à des règlements extérieurs exceptionnels. Ainsi, faute de disposition pour assurer à la balance des comptes allemands un reliquat positif, le plan des experts, tel qu'il se présente, *ne comprend aucune garantie de paiement effectif*, même limité, par l'Allemagne ». Il semble que ce soit là pousser un peu loin la logique. Il est vrai, en effet, que le plan Dawes ne prévoit pas de mesure pour assurer un transfert effectif, il n'en reste pas moins que toutes les garanties sont prises pour assurer le paiement effectif des annuités, en marks, à l'agent des paiements. Il est certain que le versement des annuités sans transfert en contre-partie conduit à l'accumulation des capitaux, c'est-à-dire à la suspension des paiements ; mais n'est-il pas possible de trouver un placement en Allemagne même, sans qu'il soit besoin

de recourir à une opération de change agissant sur la devise, de façon à éviter l'accumulation ? En d'autres termes, s'il semble que les transferts ne soient pas assurés, et les experts n'en disconviennent pas, puisqu'ils se déchargent de l'opération sur le Comité des Transferts, n'existe-t-il pas un moyen d'assurer tout au moins le paiement des annuités, par un mode d'emploi approprié des capitaux allemands à l'intérieur même de l'Allemagne ? C'est ainsi que nous allons être conduits à l'examen des prestations en nature en tant que solution du problème des transferts.

Avant cependant que d'entreprendre cet examen, il faut nous arrêter à un autre mode de transfert susceptible d'application, nous voulons parler d'un prélèvement en devises, à l'importation sur les marchandises provenant de d'Allemagne. L'idée date de Spa, en 1921, et le gouvernement anglais, qui a institué, dès cette époque, le Recovery Act, a reçu, à ce titre, des sommes importantes. On remit l'idée en avant en 1924. On faisait remarquer que la charge des impôts, en France, en Angleterre, aux Etats-Unis même, représentait environ 30 % du revenu des particuliers. En Allemagne, au contraire, elle était évaluée à 15 % environ, et on démontrait que jamais dans aucun autre pays, une aussi magnifique prime à l'exportation n'avait été offerte. On insistait sur la concurrence terrible que les produits allemands ne manqueraient pas de faire sur les marchés internationaux, et on demandait l'application d'un droit de 20 à 30 % sur les marchandises en provenance d'Allemagne à prélever en devises, qui viendrait en déduction sur le compte des réparations. C'était en somme reprendre l'idée du Recovery Act, en tant que protecteur des industries nationales (cf. dilemme de Norman Angell) et aussi en tant qu'instrument de transfert. Comment, en effet, a été organisé le Recovery Act ?

Une décision de conseil suprême du 3 mars 1921 avait autorisé les différents Alliés créanciers de l'Allemagne à percevoir sur les marchandises provenant d'Allemagne une taxe dont le montant serait affecté au compte des réparations. Le gouvernement britannique l'avait aussitôt instituée, tandis que le gouvernement français faisait voter la loi du 21 avril 1921. Cependant ce texte resta lettre morte pendant près de trois ans. M. de Lasteyrie, ministre des Finances, avait répondu à M. Chêneboit, qui lui demandait au Sénat, le 30 mars 1922, les raisons de cette inapplication, que le pourcentage n'était pas prélevé parce que le gouvernement considérait qu'il entraverait les prestations en nature de l'Allemagne.

Il y avait là une question de mise au point. Un décret du 18 septembre 1924 fixait le prélèvement sur les marchandises allemandes à 26 %. Le gouvernement allemand s'étant ému, une note française du 29 septembre répondait que cette mesure lui paraissait en tout conforme à l'esprit du Plan Dawes et de la Conférence de Londres.

Le Plan Dawes a, en effet, consacré le mode de transfert résultant de l'application du *Reparation Recovery Act* : il n'a eu aucun point spécifié que ce système ne pourrait être employé par d'autres états alliés signataires. D'autre part, l'article 7 de l'annexe III du protocole de Londres dit textuellement : « Les recettes provenant du *Recovery Act* britannique ou des dispositions correspondantes qui pourraient être prises par les autres gouvernements alliés ». Le prélèvement de 26 % fut organisé de la façon suivante : l'acheteur français qui reçoit des marchandises en provenance d'Allemagne acquitte le prélèvement de 26 % ; mais il s'en rembourse immédiatement en n'envoyant à son vendeur allemand que 74 %. Celui-ci est à son tour remboursé en marks par l'agent des paiements. La technique de ce transfert est donc extrêmement simple : le Trésor français perçoit une certaine somme en francs, le vendeur allemand est remboursé de la somme correspondante en marks, sur les fonds mis par l'Allemagne à la disposition de l'Agent des paiements ; le transfert est opéré sans qu'il ait donné lieu à la moindre opération de change pouvant influer sur le cours du mark. En Angleterre, le *Recovery Act* fonctionne avec une légère variante : c'est un syndicat de 800 maisons allemandes qui verse à l'avance le montant en livres sterling qui correspond à 26 % de leurs exportations à l'agent des paiements. Celui-ci les porte automatiquement au crédit de l'Angleterre et rembourse les maisons allemandes en marks. Le lien de change est ici plus apparent, mais l'opération reste la même.

Le prélèvement de 26 % donnerait d'excellents résultats s'il pesait effectivement sur toutes les marchandises en provenance d'Allemagne. Malheureusement, les prix pratiqués actuellement outre-Rhin ont obligé le gouvernement français à en exonérer les marchandises livrées sur prestations en nature, les acheteurs français n'ayant plus aucun intérêt à travailler avec l'Allemagne. Il n'en reste pas moins qu'il y a là une solution intéressante pour une partie des transferts.

Tel est donc exposé sommairement le premier aspect du problème des transferts : comment opérer les transferts sans peser sur

la devise allemande ? L'autre face du problème n'est pas moins intéressante : comment faire entrer ces sommes sans troubler l'économie du pays récepteur ? C'est toute la question de la capacité d'absorption des créanciers. Notons que cette question qui se pose à propos des paiements de l'Allemagne aux Alliés se pose de la même façon et sur un mode bien plus aigu lorsqu'il s'agit du règlement des dettes interalliées. Car, si à la rigueur, la France était gênée par les paiements allemands, elle pourrait toujours se servir de sa part d'annuité Dawes pour effectuer des versements aux Etats-Unis. Mais ceux-ci, au contraire, verraient se produire chez eux une crise économique, provenant de l'arflux de richesse (cf. encore sur ce point le dilemme de Norman Angell). La France, — heureusement ou malheureusement — n'a pas à se préoccuper, avant de longues années de difficultés de ce genre et, l'on peut dire que dans cet ordre d'idées, elle est capable d'absorber tout ce que l'Allemagne lui donnera. A première vue, il semble que le mode de transfert qui lui serait le plus utile serait le transfert en espèces. Affligée, en effet, d'une lourde dette, elle trouverait ainsi les fonds nécessaires soit à un allègement de sa dette à court terme, soit à une déduction de sa dette consolidée. Nous venons de voir cependant que les transferts en espèces ne peuvent s'effectuer qu'avec la plus grande prudence et que rien ne garantit qu'ils puissent même être effectués. Nous sommes donc amenés, de ce côté également, à l'étude d'un autre moyen de transfert : les prestations en nature (1).

SECTION II. — Les Prestations en nature, dans le cadre du Plan Dawes

Il semble, à première vue, que les livraisons en nature ne doivent influencer en aucune façon le cours du mark. On se souvient que, jusqu'en 1924, les livraisons en nature se réglaient de la façon suivante : ou bien livraison d'Etat à Etat, l'Etat récepteur vendant la marchandise à son profit, ou l'utilisant au mieux de ses besoins. C'est le cas type de livraisons en nature au titre des réparations. Ou bien encore, commande par un acheteur français d'une marchandise déterminée, dont il payait le montant à la livraison

(1) Il est à noter que le transfert réalisé par le Recovery Act est compté parmi les paiements en nature. Nous avons vu cependant qu'il participe également des transferts en espèces, et c'est là ce qui fait son avantage.

au Trésor français (soit en espèces, soit par imputation sur son compte de dommages, soit de toute autre façon), tandis que le gouvernement allemand dédommageait en marks le fournisseur de la marchandise. De même, nous verrons un peu plus loin que, sous le régime actuel, l'agent des paiements est substitué, dans la même opération, au gouvernement allemand. Dans tous ces cas, le résultat final de l'opération est une rentrée de fonds au Trésor français (rentrée de fonds utilisables sans transformations, que ce soit en francs ou en imputations, puisque, là, le Trésor éteint automatiquement une part de sa dette), et, de l'autre côté, un débours de marks, soit du gouvernement allemand, soit de l'agent des paiements, débours qui, dans les deux cas, vient en déduction de la dette de réparations. Il semble donc bien, à première vue, qu'il y avait là un transfert sans action sur le marché des changes, puisqu'à aucun moment il n'y a eu achat ni vente de francs ni de marks. C'est là, évidemment, une conclusion un peu hâtive et, en réalité, les répercussions des livraisons en nature sont différentes. Voyons, en effet, ce que dit le rapport des experts :

« Au point de vue de leurs effets financiers, les livraisons en nature ne se distinguent pas, en réalité, des paiements en espèces, et elles ne peuvent à la longue dépasser l'excédent réel et exportable de la production allemande par rapport à la consommation, sans qu'il en résulte une perturbation des changes ou la nécessité de recourir à des emprunts extérieurs. Ceci précisé, nous devons rappeler que :

« 1° Les livraisons en nature sont prévues par le Traité ;

« 2° Elles constituent, à l'heure actuelle, un élément indispensable au point de vue économique, pour plusieurs des puissances alliées et elles ne sauraient disparaître sans qu'il en résulte pour elles de graves embarras ;

« 3° Si l'on n'en augmente pas démesurément le montant, elles peuvent constituer un stimulant pour la productivité de l'Allemagne et, par conséquent, contribuer à accroître l'excédent de la balance commerciale ;

« 4° Elles peuvent aussi contribuer à éviter que cet excédent ne soit absorbé d'abord par les placements des particuliers allemands à l'étranger, tendant ainsi à faciliter les transferts et à donner aux alliés une priorité pour l'utilisation de la balance des comptes.

« En conséquence, nous reconnaissons la nécessité de continuer

les livraisons en nature. Nous croyons, toutefois, qu'elles tendent à revêtir un caractère anti-économique si on ne les limite pas aux productions naturelles de l'Allemagne, telles que celles qui sont spécifiquement visées par le Traité (coke, charbon, matières colorantes, etc.) et aux exportations qui n'entraînent pas l'importation préalable des matières premières représentant un pourcentage important de leur valeur ».

Ce paragraphe du rapport des experts nous permet de situer exactement l'action des livraisons en nature sur le change. C'est par le poids de l'exportation qu'elles constituent, et de l'absence de contre-partie en recettes, par la gratuité de cette exportation, que les livraisons en nature sont susceptibles de peser sur le cours du mark. Mais nous avons vu plus haut que ce qui importe, c'est que l'excédent de la balance des comptes puisse être transféré aux créanciers. M. Nogaro, dans la série d'articles que nous avons citée, disait que c'est seulement dans la mesure où les prestations en nature constitueront un effort supplémentaire de production, laissant ainsi les exportations commerciales intactes, que les paiements en nature s'ajouteront aux paiements en espèces au lieu de se substituer à eux. Or, les experts ne disent-ils pas que les livraisons en nature constitueront un stimulant à la productivité et augmenteront l'excédent de la balance commerciale? Et cet excédent ne sera pas purement gratuit, comme le craint M. Nogaro : les experts ajoutent, au paragraphe suivant, que les livraisons en nature pourront contribuer à ce que l'excédent réalisé ne soit absorbé par les placements particuliers de capitaux à l'étranger. C'est dire que, non seulement les livraisons en nature sont capables d'augmenter l'excédent de la balance commerciale, ce qui n'aurait d'autre effet que d'alourdir la balance des comptes par le caractère unilatéral qu'elles présentent, mais encore qu'une partie de cet excédent profite à la balance des comptes, puisqu'elles empêchent d'agir des exportations de capitaux, dont l'effet serait de créer un déficit. De plus, dans les exportations commerciales, il faut faire la part des capitaux qui, grâce à elles, seront exportés d'Allemagne et n'y rentreront pas, constituant ainsi une nouvelle exportation gratuite sans profit, celle-là, pour les créanciers. Les livraisons en nature se substituant en partie à ces exportations commerciales, réduiront davantage ce dernier mode d'exportation.

Nous avons vu, d'ailleurs, que l'Allemagne, grâce à la dépréciation du mark, a fait, de 1921 à 1923, des progrès considérables

dans le double domaine de la production et du rendement. Ne semble-t-il pas qu'elle ait compris que son véritable intérêt, bien plus d'ailleurs que celui de ses créanciers, consiste dans l'effort supplémentaire de production qui lui est réclamé pour que les prestations en nature s'ajoutent aux paiements en espèces ? Elle risque de se trouver handicapée, dans sa lutte pour les débouchés sur les marchés extérieurs, par une surproduction intense et l'exutoire tout trouvé pour elle, c'est la voie des livraisons en nature. Nous rejoignons ici les problèmes que nous avons exposés lorsqu'il s'est agi du paiement de la dette allemande et des prestations en nature en général : de quelque façon que l'on aborde la question des réparations, il est bien évident qu'elle ne peut se résoudre que par une plus grande production de l'Allemagne, mais cette condition ne s'applique pas seulement aux prestations en nature, elle s'applique aussi aux paiements en espèces. C'est donc encore une fois une question de bonne volonté de l'Allemagne, bonne volonté contrôlée et dirigée par les commissaires des créanciers. Si l'Allemagne veut faire l'effort nécessaire pour se libérer, ou si elle y est contrainte par une intervention quelconque des commissaires, ce qui revient au même pour les créanciers, le problème des transferts perd de son acuité, grâce aux livraisons en nature. Si, au contraire, les garanties prises par les Alliés se révèlent inefficaces, c'est le retour au néant pour les réparations et pour la devise allemande. Enfin, il faut ajouter que les experts eux-mêmes conseillent de dépenser en Allemagne une bonne partie de l'annuité, au moins pendant les premières années.

En résumé, il semble donc que ce soit vers les livraisons en nature que doivent se tourner les efforts. Nous ne prétendons pas ici apporter une solution nouvelle : le problème a été maintes fois étudié depuis 1924, mais il nous semble que parmi les solutions proposées, celle-là soit la moins aléatoire, la moins onéreuse, la moins fallacieuse. De grands efforts ont été faits en vue de sa réalisation. L'expérience des années passées, pendant lesquelles malgré les difficultés et les oppositions de toutes sortes, les prestations ont pu cependant fonctionner, a servi à mettre sur pieds un système que nous étudierons d'autre part. Avant que d'entreprendre cette étude, il nous faut dire un mot des difficultés nouvelles, surgies à la suite des nouvelles conditions économiques, dans le domaine qui nous

occupe : nous voulons parler de la question des prix allemands et de la question douanière.

1° *Les prix allemands.* — Nous avons eu l'occasion de montrer que pour que les acheteurs français trouvent un intérêt à faire des achats sur prestations, il faut que les prix allemands soient inférieurs aux prix français. Que s'est-il passé dans ce domaine ? Jusqu'à l'année 1923, la dépréciation du mark constituant une véritable prime, les prix allemands ont pu se maintenir à l'exportation à des niveaux très bas, de telle sorte que malgré les majorations de prix des marchandises vendues sur prestations, la différence entre le prix allemand et le prix intérieur français était encore suffisante pour que des achats aient lieu. (1)

En 1923, il n'y eut pratiquement pas de livraisons. Dès que la monnaie allemande s'assainit, il y eut un brusque relèvement des prix. Il ne s'agit bien entendu pas de comparer les prix en marks-papier avec ceux en rentenmarks, puis en reichsmarks, mais de comparer les prix pratiqués avant l'assainissement et ceux pratiqués après, avec une monnaie stable, le dollar, par exemple. Si nous faisons cette comparaison, nous voyons que le niveau général des prix a augmenté de façon notable en 1924. En mars 1925, par exemple, l'écart entre les prix français et allemand pour les fers de construction se chiffre à environ 300 francs la tonne. Pour le ciment, le prix offert *rendu frontière non dédouané* était à peu près équivalent au prix intérieur, rendu destination. Pour les bois débi-

(1) Au cours d'une intervention au Sénat, le 11 juillet 1924, M. de Lubsac expliquait dans le détail les moyens employés par le gouvernement allemand pour rendre inopérants les accords alors en vigueur : les prix allemands étaient à cette époque notoirement inférieurs aux prix intérieurs français. Mais les syndicats de producteurs allemands, d'accord avec leur gouvernement déterminaient un prix à l'exportation majorant le prix intérieur. Les fournisseurs allemands n'obtenaient de licence à l'exportation que s'ils consentaient à facturer ce prix spécial aux sinistrés français, pour les prestations en nature. A ce prix à l'exportation s'ajoutait la taxe à l'exportation, fixée, elle, par le gouvernement du Reich, taxe qui pouvait être instantanément augmentée, sans réunions préalables du syndicat des producteurs, pour empêcher que la descente accélérée et vertigineuse du mark rendit tout à coup le prix de l'exportation intéressant pour le sinistré français. L'Allemagne connaissait le mécanisme de notre loi sur les dommages de guerre, elle savait que le sinistré français avait son indemnité fixée en tenant compte du prix intérieur français ; ce sinistré ne pouvait donc pas faire rentrer d'Allemagne, au titre des prestations en nature, des marchandises d'une valeur supérieure à celles de même espèce trouvées sur le marché français, sans être personnellement obligé de supporter une partie de la dépense !

tés, bien que la disproportion fût moins considérable, il était vain d'espérer amener les prix auxquels les offres allemandes étaient faites à parité avec les prix français ; et il n'y a là rien que de très naturel : le passage des prix pratiqués dans un pays à monnaie dépréciée, mais qui, c'est un phénomène économique reconnu, n'ont pas eu le temps de suivre mathématiquement la chute verticale de la devise, aux prix pratiqués dans les pays à monnaie saine, c'est-à-dire le réajustement des prix intérieurs, aux prix mondiaux. Ce phénomène qui s'est produit en Allemagne en 1924, se reproduirait avec les mêmes caractéristiques en France si nous revenions brusquement de la valeur or actuelle du franc papier à la valeur d'avant-guerre. Le fait de la hausse a rendu beaucoup moins intéressants quantités de contrats de prestations en nature. Certaines marchandises ont même atteint des tarifs prohibitifs. On voit le danger qu'il y a pour les prestations en nature dans cet état de choses et la nécessité d'y porter remède. La Confédération Générale des Coopératives a mené pendant longtemps une campagne énergique pour la reconnaissance du double principe qu'avait posé son Assemblée Générale du 31 mars 1924 : 1° Le prix de la marchandise dont l'Allemagne est créditée doit être élevé pour que le fournisseur allemand trouve un intérêt personnel à livrer ses produits ; 2° Le prix de la marchandise allemande dont le sinistré français est débité doit être inférieur au prix de la marchandise, de même nature, sur le marché français.

Les solutions proposées ont été d'ordres différents. La première mesure demandée par M. Herriot en 1924, était la création d'un Office interallié des réparations en nature, qui entre autres fonctions aurait eu à obtenir de l'Allemagne des prix à l'exportation ne dépassant pas les prix intérieurs allemands, de façon à éviter l'espèce de spéculation qui sévissait à cette époque. Une solution de ce genre se heurtait aux conditions nécessaires au bon fonctionnement des prestations, à savoir la liberté des contrats. Les sinistrés n'avaient pas voulu en 1922 passer sous les fourches caudines — le mot est de M. Poincaré — des organismes centralisateurs de l'accord de Wiesbaden ; il était à craindre que l'Office interallié n'encourût les mêmes reproches. Une autre solution est celle proposée par M. de Lubersac, le 11 juillet 1924, dans l'intervention mentionnée ci-dessus. Elle consiste à créditer l'Allemagne du prix normal des marchandises qu'elle fournit et à débiter l'acheteur français du prix intérieur français. « L'erreur considérable qui, à mon sens, a été commise, erreur qui se trouve exprimée dans une instruction du ministère

des Régions libérées du 30 juin 1922, c'est celle qui pose en principe absolu que le sinistré français sera débité du prix de la marchandise payée à l'Allemagne, c'est-à-dire de la somme dont le Reich sera crédité au titre des réparations... Je crois que si le Gouvernement français veut tirer quelque chose des prestations en nature, il lui faut consentir à créditer l'Allemagne de ses prix intérieurs normaux, — je dis « normaux » — car il faut veiller à ce que par des supercheries, elle ne parvienne point à majorer artificiellement ces prix intérieurs.

« Il faut revenir sur les instructions du 30 juin 1922 et dire : le Français consommateur sera débité, pour la marchandise qu'il recevra de l'Allemagne, du prix intérieur français de cette marchandise, sans tenir compte du prix intérieur allemand. Le Reich sera crédité du prix intérieur allemand. Deux comptes seront tenus dont les chiffres ne correspondront pas les uns aux autres : l'Allemagne sera créditée d'une somme, les Français seront débités d'une autre. »

M. de Lubersac reprenait cette suggestion dans une lettre adressée au Ministre des Régions Libérées, le 24 mars 1925 : « la fixation d'un prix révisable d'époque en époque, dont seraient débités, pour les différents matériaux ou produits, les comptes des sinistrés preneurs, apparaît donc comme indispensable et urgente. »

Cette solution a reçu un début d'application, par la pratique, que nous étudierons en détail, d'un abatement consenti par le trésor français à l'acheteur, formule qui revient à vendre à celui-ci les marks dont il a besoin pour régler le fournisseur allemand à un cours inférieur au cours réellement pratiqué sur le marché des changes. Une solution du même ordre consiste à accorder de longs crédits à l'acheteur, moyennant un intérêt faible, et il trouve dans la facilité de paiement une compensation au prix élevé qu'il paie.

Enfin et ceci nous amène à la seconde question, on peut faire agir les tarifs douaniers.

2° *Les tarifs douaniers.* Sans vouloir, comme certains, faire de l'abaissement de notre tarif douanier, la véritable solution du problème des transferts, il faut reconnaître que cet abaissement est nécessaire pour le bon fonctionnement des prestations en nature. M. Jules Descamps, dans la Revue de Paris du 1^{er} août 1924, proposait d'accorder un régime douanier préférentiel aux acheteurs français de marchandises allemandes, qui viendraient demander à notre trésorerie le change nécessaire au paiement de leurs achats. Sous cette forme, il nous semble que cette réforme est inacceptable. Il

n'est pas possible d'accorder les mêmes avantages à tous les acheteurs de marchandises allemandes : il est nécessaire de faire une distinction entre ceux qui achètent des marchandises sur prestations et ceux qui achètent par la voie normale du commerce. Cette distinction, M. Jules Descamps la fait, puisqu'il ne parle que des acheteurs « qui viendraient demander à notre trésorerie le change nécessaire au paiement de leurs achats ». Mais il semble qu'il faille encore aller plus loin, et qu'il faille distinguer entre les marchandises à destination des régions libérées et les autres. Pourquoi, en effet, donner une prime extraordinaire à certains importateurs, qui ne verraient là qu'une heureuse combinaison, aux dépens de toute notre industrie nationale? Au contraire, les marchandises à destination des régions libérées peuvent bénéficier du tarif le plus réduit, puisqu'elles vont directement à la reconstruction. Mais l'argument le plus fort, qui doit provoquer l'abaissement du tarif douanier, c'est la question des prix allemands. Pourquoi, d'ailleurs, ne pas reprendre l'idée qui avait déjà reçu application dans les accords de Wiesbaden et de Berlin (1)? Une grave objection cependant : que devient, avec le tarif douanier préférentiel, le prélèvement de 26 %? Il est, en effet, inutile de chercher à toucher dans un sens ce que l'on est obligé d'abandonner par ailleurs et si le prélèvement de 26 % ne joue plus, c'est une recette de réparation qui disparaît. Mais le prélèvement de 26 % doit être maintenu sur toutes les exportations allemandes ordinaires. Nous verrons que nombre de marchandises ne peuvent pas être livrées suivant la voie des prestations. Il est naturel que le prélèvement de 26 % continue à être exercé sur ces marchandises. Nous serons donc amenés à étudier les trois systèmes actuellement en vigueur : tarif minimum pour les régions libérées, tarif général pour le reste de la France et les colonies, tarif général et prélèvement de 26 % pour les marchandises en provenance d'Allemagne autres que celles livrées sur prestations.

Ainsi donc, le Plan Dawes est bien dominé par la question irritante des transferts. L'intérêt des Alliés et l'intérêt de l'Allemagne sont contraires sur certains points, connexes sur d'autres. La diversité des phénomènes que l'on observe sur le marché des changes

(1) Deux décrets, l'un de juillet, l'autre de novembre 1922, firent bénéficier les prestations aux sinistrés du tarif minimum, en même temps que sous la pression de M. Stinnes, le gouvernement allemand supprimait la taxe à l'exportation sur les marchandises entrant en France au titre des prestations.

et leurs répercussion souvent curieuses font que le problème des transferts change de face à peu près tous les mois, et que, chaque fois, il paraît insoluble.

Le Plan Dawes a été exécuté, jusqu'à présent, avec une facilité assez grande. Mais il est bon de remarquer que les sommes à transférer étaient loin d'atteindre celles qu'il faudra transférer dans deux ans. Si, jusqu'à présent, la France a pu absorber les prestations que l'Allemagne lui a fournies, leur utilisation dans un avenir prochain est, à l'heure actuelle, extrêmement controversée. L'étude de l'organisation matérielle des prestations en nature que nous allons faire maintenant nous donnera les éléments nécessaires à l'étude de cette question.

TITRE III

REGIME ACTUEL DES PRESTATIONS EN NATURE

Les prestations en nature sont régies actuellement par divers traités ou règlements tant dans le domaine international que dans leur application nationale.

Tout d'abord, il faut mentionner, dans le domaine international, l'accord de Londres (accord entre les gouvernements alliés et le gouvernement allemand concernant l'arrangement du 9 août 1924 entre le gouvernement allemand et la Commission des Réparations, clause 2) et le règlement relatif aux prestations en nature de la C. D. R., que l'on appelle le règlement Wallemberg.

Dans le champ d'application particulier à la France, les prestations sont régies par une série d'instructions ministérielles, de dates plus ou moins récentes, les unes en vigueur, les autres plus ou moins explicitement abrogées. Enfin, il existe en France un « Service des Prestations en Nature », dont nous verrons l'évolution qui est actuellement réglée par les décrets du 14 novembre 1926 et du 9 février 1927. Nous allons, en étudiant le régime actuel des prestations, passer en revue quelques solutions pratiques des problèmes que nous avons énoncés plus haut, telles que : le paiement direct de la partie de la marchandise qui ne correspond pas à une production strictement allemande, les différents tarifs douaniers, les abattements de prix, le régime de certaines marchandises qui ne peuvent être obtenues au delà d'une certaine quantité ; nous verrons la marche générale d'un contrat, depuis sa signature jusqu'à son exécution ; enfin, nous verrons les règles qui sont spéciales aux prestations à destination des régions libérées.

SECTION I. — Organisation générale des Prestations en nature

La Conférence de Londres a complété l'œuvre des experts quant aux prestations en nature. Les clauses 2 et 3 de l'accord entre les gouvernements alliés et le gouvernement allemand nous intéressent particulièrement. La clause 2, en effet, vaut reconnaissance, par l'Allemagne, de l'existence des prestations. De plus, elle étend le bénéfice des livraisons sous la forme commerciale à certaines catégories de marchandises qui, jusqu'alors, faisaient l'objet d'une réglementation particulière. Il en est ainsi pour le coke, les matières colorantes et, d'une façon générale, pour toutes les matières prévues spécialement par le Traité de Versailles. Cependant, comme il est à craindre que ces livraisons, si elles ne sont sévèrement contrôlées et limitées, ne revêtent un caractère anti-économique pour l'Allemagne, la même clause institue une commission arbitrale, chargée d'élaborer des programmes de livraisons pour ces marchandises, afin que soient bien déterminées les quantités que l'Allemagne devra fournir. Enfin, toutes les contestations seront soumises à l'arbitrage. La clause 3, que nous avons reproduit plus haut (1), instituait la Commission qui devait, par la suite, prendre le nom de Commission Wallemberg, dont nous avons vu également la réunion. Voilà donc le principe posé. Les détails seront réglés, un peu plus tard, par le règlement Wallemberg (passation des contrats, approbation, paiement, livraisons, etc.). Il reste cependant une question intérieure à résoudre : l'introduction des marchandises sur le marché national. Les critiques adressées aux prestations ont montré maintes fois le danger qu'elles peuvent constituer pour notre industrie. Il faut donc les organiser de telle façon qu'elles nous fournissent les ressources ou les avantages maxima tout en ne causant qu'un trouble ou une gêne minime pour notre économie. De même, quoique conclus sous une forme commerciale, les contrats doivent recevoir une estampille administrative, le mouvement des commandes et des livraisons doit être contrôlé. Cette double tâche est celle du Service des Prestations en nature.

A) *Le Service des Prestations en nature.* — L'échec partiel subi par le système des prestations de 1919 à 1924 était dû, nous l'avons vu, au moins en partie, à une organisation défectueuse. Et

(1) Voir page 72.

il ne s'agit pas là d'une organisation internationale, mais bien d'organisation administrative intérieure. Faute d'un service organisé, centralisant les demandes, capable de fournir les renseignements nécessaires, établissant des programmes de livraisons, en un mot, faute d'une politique et d'un plan, les prestations en nature étaient restées fragmentaires et n'avaient pas eu un rendement intéressant (1). Avec le Plan Dawes, une organisation sérieuse était encore plus nécessaire. L'obligation de dépenser la quasi-totalité de l'annuité en Allemagne pendant les premières années conduit à une intensification des prestations en nature. Nous allons donc recevoir de ce chef une quantité de marchandises dont il faudra faciliter l'écoulement en France. Cet afflux se heurte, d'autre part, à des situations acquises par l'industrie nationale, qui fait entendre de légitimes protestations. Il est donc de toute nécessité qu'une administration compétente et souple à la fois canalise ces importations vers les destinations où elles présenteront leur plus grande utilité et qu'en même temps, justement préoccupée des revendications de notre industrie, elle prenne les mesures nécessaires pour assurer à celle-ci une protection à laquelle elle a droit, soit en limitant certaines importations, soit par le jeu de certains tarifs douaniers. Enfin, il est nécessaire que les contrats soient centralisés de façon à vérifier à tout moment que les crédits ouverts à la France par l'agent des paiements ne sont pas dépassés, et surtout de façon à s'assurer que ces contrats sont bien conformes aux traités et règlements en vigueur.

(1) Citons ici un article du *Capital* du 31 mars 1925, qui se passe de commentaire. « La situation actuelle est véritablement lamentable. En matière commerciale, une affaire doit pouvoir être réglée en quinze jours. Veut-on savoir à quel casse-tête chinois on est forcé de recourir actuellement pour régler un contrat de prestations en nature ? La demande de l'acheteur passe généralement par le ministère intéressé. De là, elle va au ministère des Finances, qui fixe sa contre-valeur, de là, au ministère des Affaires Étrangères, qui approuve les conditions générales du contrat et transmet celui-ci à la délégation française de la Commission des Réparations. Cette dernière adresse le dossier à la C. D. R., elle-même, qui l'envoie au Comité des Transferts à Berlin. Morale : au bout de deux mois, l'affaire n'est souvent pas réglée. Si l'acheteur a le courage d'attendre aussi longtemps, on peut être assuré qu'il ne récidivera jamais ».

De même, M. Perchot, sénateur, signalait dans le *Radical* que les ministères, semblant avoir à cœur d'utiliser un solde de 103 millions de marks-or, restant inemployés, avaient commandés des wagons et des paquebots au titre des prestations en nature. L'annuité étant entièrement absorbée, l'industrie que l'on n'avait pas consultée, était obligée de commander et de payer de ses deniers, 15.000 tonnes de coke à Essen. Ces deux articles montrent la nécessité de la création d'un service compétent.

Ces considérations poussèrent le gouvernement français à déposer, le 24 décembre 1924, sur le bureau de la Chambre, un projet de loi portant création d'un « Office des prestations en nature ». Dans la pensée du gouvernement, nous citons l'exposé des motifs, cet office devant s'inspirer des trois principes suivants :

a) Réaliser les transferts les plus larges possibles ;

b) Parmi les transferts susceptibles d'être envisagés, donner la préférence à ceux qui sont susceptibles d'assurer au Trésor les recettes les plus importantes et les plus immédiates, mais ne pas hésiter, toutefois, à envisager des opérations, même d'un rendement moins direct ou plus tardif pour le Trésor, pourvu que l'intérêt général de telles opérations apparaisse clairement (1).

c) Tenir un juste compte des intérêts reconnus légitimes de l'industrie et du commerce français.

L'Office devait être dirigé par un Comité directeur comprenant des délégués des divers ministères intéressés, assisté d'un Comité consultatif à recrutement très large et composé de parlementaires, de techniciens, de représentants du commerce et de l'industrie. Il ne devait pas être, à proprement parler, un organe d'exécution : il devait coordonner l'action des différentes administrations publiques en vue de l'extension progressive des prestations en nature. Enfin, il devait suivre le mouvement des crédits en marks à la disposition de la France chez l'agent des paiements, pour adapter les commandes aux disponibilités, et se tenir en liaison avec la C. D. R., le ministère des Finances et les organismes créés par le Plan Dawes.

En résumé, l'Office National des Prestations en Nature devait intervenir comme banquier entre le client français et le fournisseur

(1) Il est intéressant de rapprocher de ce paragraphe un passage du discours de M. de Lubersac (Sénat 11 juillet 1924) où il citait en exemple la Yougoslavie : « Elle (la Yougoslavie), n'a pas hésité à faire venir du matériel allemand au titre des prestations en nature, sans s'hypnotiser sur le prix auquel lui était facturé ce matériel par l'Allemagne. Ainsi, elle recevait une machine allemande. De ce fait, l'Allemagne se trouvait créditée de 125 francs, alors que la Yougoslavie aurait très bien pu acheter, mais payer en espèces, cette machine à 100 francs en France ou en Belgique, par exemple. La Yougoslavie se tenait ce raisonnement : « L'Allemagne n'a encore payée qu'une infime partie de la somme qu'elle doit ; la paiera-t-elle jamais entièrement ? Et, à tort ou à raison — je crois fermement que c'est à raison — elle n'hésiterait pas à voir créditer l'Allemagne de 125, alors qu'elle recevait une machine ne valant que 100, car elle se disait : « J'ai 100, au lieu de n'avoir rien du tout ! ». C'est, exprimé avec une franchise peut-être plus brutale, à peu de chose près, le même raisonnement.

allemand. Il devait payer celui-ci avec un chèque en marks-or sur la caisse de l'agent des paiements et, la livraison effectuée, encaisser et virer ensuite au Trésor le montant en francs de l'achat, versé par l'acquéreur français.

Ce projet fut voté par la Chambre le 17 janvier 1925, et transmis au Sénat le 27 janvier.

Le 5 avril, M. Henry Béranget déposait, au nom de la Commission des Finances du Sénat, son rapport sur ce projet. Ce document a une valeur documentaire extrêmement importante : M. Béranget y fait, en effet, l'historique rapide de la question, et les chiffres qu'il cite en font une référence de premier ordre. Quant à l'Office, le rapporteur, dans sa conclusion, regrette que, dans le projet de loi, ni les attributions, ni les modalités de fonctionnement de l'Office ne soient au point. Il fait toutes les réserves sur certaines approximations (à cette époque, en effet, le Président du Conseil écrivait : « Toutes les évaluations actuelles sur le montant des prestations en nature ont un caractère provisoire, du fait de l'aléa qui subsiste en ce qui concerne les prestations aux armées »), et il propose comme base le projet voté par la Chambre, en le modifiant sur les points suivants :

1° Substitution de la personnalité civile à l'autonomie financière ;

2° Précision des attributions de l'Office, de manière à laisser intacte la responsabilité gouvernementale ;

3° Précision du rôle du Comité consultatif qui, dans le projet de loi, n'a qu'une existence théorique, puisqu'il peut n'être jamais réuni, son intervention n'étant que facultative pour le Comité de Direction.

Qu'est devenu le projet de loi voté par la Chambre ? Le Sénat, absorbé sans doute par des préoccupations plus pressantes, ne l'a jamais discuté et nous serions aujourd'hui dans le même état d'inorganisation, si le gouvernement n'avait eu une initiative heureuse en prenant le décret du 15 novembre 1925. Ce décret porte création, au ministère des Finances, d'un « Service des prestations en nature à recevoir de l'Allemagne, en exécution des traités et accords internationaux ». Estimant que l'introduction des marchandises allemandes sur notre territoire soulève des questions singulièrement graves par leur répercussion possible sur la situation et sur la marche générale de notre industrie et de notre commerce,

le rapport qui préface le décret indique qu'il convient que le choix des marchandises et produits qui seront importés à ce titre et la discussion des clauses des contrats relatives à leur livraison soient l'objet d'études particulièrement minutieuses et attentives. La question qui intéresse au plus haut point l'action gouvernementale engage deux responsabilités essentielles : celle du ministre des Finances, gardien des intérêts du Trésor, et celle du ministre des Affaires étrangères, puisqu'elle se rattache à la question des réparations, qui est une question de politique extérieure. D'où le double principe, base de la contexture générale du service : d'une part, organe permanent d'études de préparation et d'exécution, rattaché au ministère des Finances et placé sous la direction immédiate du ministre des Finances ; d'autre part, organe de décision, comprenant des représentants de tous les ministères intéressés et réglant toutes les questions concernant les prestations, sous réserve d'approbation du ministre des Finances.

L'article premier du Décret définit ainsi les attributions du service ; il sera chargé de l'étude de la préparation et de l'exécution des décisions prises au sujet de l'établissement des programmes de prestations, de la livraison, de l'acquisition et du règlement des dites livraisons. Cette définition contient, en résumé, la définition de l'activité de l'Office des Prestations en nature, dans le texte proposé par la Commission des Finances du Sénat. L'organisation du service, réglée par l'article 2 du Décret, est répartie en deux sections. La *Section économique* est chargée de la préparation des programmes. Elle provoque et centralise tant les offres des producteurs allemands que les demandes des industriels, commerçants et consommateurs français. Elle reçoit et examine les projets de contrats. Enfin, elle soumet tous ces projets au Comité de direction. La *Section financière* surveille l'exécution des contrats, émet les traites nécessaires à leur règlement, assure la tenue de la comptabilité, est chargée de toutes les questions financières, notamment des relations avec l'agent comptable des paiements à recevoir de l'Allemagne et avec l'agent général des paiements. Cette séparation des deux sections correspond donc bien aux besoins que nous avons dégagés : d'une part, aménagement des prestations conforme au meilleur intérêt du pays réalisation des transferts les plus larges possibles. De l'autre, surveillance et contrôle de l'exécution des contrats, rapports avec les organismes du plan Dawes. L'article 4 dispose de l'organisation du Comité de Direction. C'est un organe

de liaison entre les divers ministères, qui décide sur les propositions du service. Il est également placé sous la haute main du ministre des Finances qui approuve en dernier ressort. Enfin, il est prévu un Comité consultatif, composé de membres du Parlement, et de représentants de l'industrie, du commerce, du travail et des administrations intéressées. Un décret du 3 février 1926 a créé le Comité consultatif prévu. Cette organisation, consacrée par la loi du 6 mars 1926, ne donna pas toute satisfaction, et l'expérience révéla les imperfections. Le Comité de direction était, en effet, investi d'un pouvoir qu'il ne pouvait exercer, puisque la décision appartenait au ministre des finances. D'autre part, le Comité consultatif, dont les pouvoirs étaient mal définis, avait, en fait, à exercer des attributions nettement distinctes, dont les unes constituaient une sorte de contrôle parlementaire et les autres des avis techniques faisant en partie double emploi avec ceux qui étaient émis par le Comité de Direction. En outre, le rattachement de ces Comités à un ministère autre que celui qui était responsable de la politique des prestations en nature provoquait, dans l'instruction des affaires et dans les décisions à intervenir, des lenteurs et des complications qui n'étaient pas sans influencer sur la bonne marche du service. Enfin, les crédits mis à notre disposition chez l'agent des paiements ayant, par suite de circonstances sur lesquelles le gouvernement ne pouvait exercer son action, subi des variations brusques et importantes, il n'était pas possible d'assurer l'écoulement des prestations à un rythme régulier et notre trésorerie en subissait le contre-coup. En raison de ces inconvénients, le gouvernement, le 19 novembre 1926, constatant que l'organisation actuelle n'avait pas répondu au but qu'il s'était proposé, et rappelant, d'autre part, qu'il avait dû renoncer à son projet d'Office des Prestations devant les objections graves soulevées par le Sénat, prit un nouveau Décret, réorganisant le service des prestations en nature. Le Comité de Direction et le Comité consultatif étaient réunis en une Commission unique, auprès du ministre des Finances, cette fois, divisée en deux Comités : le Comité de contrôle, composé de membres du Parlement et de hauts fonctionnaires des corps de contrôle, exerçant une surveillance à *posteriori* sur l'emploi des prestations, et le Comité technique, composé de représentants des administrations intéressées, et des groupements économiques, dont le rôle est de donner des avis sur les programmes généraux appliqués. Enfin, ce Comité voit sa composition très étudiée en vue d'une politique future des

prestations dirigée vers une amélioration de l'outillage national et un programme de grands travaux d'utilité publique. Une disposition particulière donne au ministre des Finances la tâche de répartir les versements de l'Allemagne et de fixer les conditions de remboursement au Trésor des marks mis à la disposition des intéressés. (C'est là une matière sur laquelle nous aurons à revenir.)

Enfin, un dernier décret, du 6 février 1927, porte à six le nombre des députés faisant partie du Comité de contrôle, qui était primitivement de cinq, et un arrêté du même jour nomme les membres de ces divers organes.

On peut donc conclure de ces textes que nous sommes actuellement pourvus d'un service cohérent, compétent, centralisateur, grâce auquel, actuellement, tous les crédits disponibles au crédit de la France sont employés, et cela sans à-coups et au mieux des intérêts nationaux.

B. *Règlement Wallemberg.* — Le Service des Prestations en nature a, pour le guider dans sa tâche, la « Charte » des prestations. C'est ainsi qu'on a appelé le règlement élaboré par le Comité allié-allemand, institué par la Conférence de Londres, ou *Comité Wallemberg*, du nom de son Président (1). Ce règlement, approuvé par la Conférence des Réparations par ses décisions des 24 avril, 26 mai et 9 juin 1925, établit toutes les règles relatives à la passation des commandes, à la livraison des marchandises, à leur paiements, à l'élaboration et à l'homologation des contrats, etc. Il donne la solution pratique de principes posés dans le Plan Dawes ou dans l'accord de Londres. Nous ne pouvons l'étudier dans son entier, mais nous allons passer en revue ses dispositions les plus intéressantes. Il se présente sous la forme d'un document composé de 13 titres et 7 annexes. Les principales dispositions ont trait aux marchandises et services livrables au titre des prestations ; à marchandises et services livrables au titres des prestations ; à l'approbation des contrats, au paiement ; à la clause de non réexportation ; enfin, à l'arbitrage et aux sanctions des infractions.

1° Dispositions relatives aux marchandises et services livrables

(1) Ce Comité était composé de :

Président: M. Wallemberg, Suédois; Membres: MM. Sir Thomas Urwich, Anglais; Aron, Français; Bemelmans, Belge; Commandant Laviosa, Italien; Suntze, Allemand; Litter, Allemand; Scheffer, Allemand; Brecht, Allemand.

au titre des prestations en nature. Le principe est que: Toutes les marchandises et tous les services produits par l'économie allemande peuvent être fournis comme prestations en nature. Ce principe comporte cependant quatre exceptions, qui sont indiquées dans le Titre I du Règlement, et qui sont développées à l'Annexe I sous forme de listes. Ce sont les listes :

A (marchandises exclues.)

B et D (marchandises contingentées), et

C (marchandises donnant lieu à paiement direct.)

a) LISTE A : *Marchandises exclues*. — Ces marchandises sont réparties en quatre groupes : le premier comprend les marchandises de provenance étrangère n'ayant subi aucune transformation en territoire allemand ; une telle prestation serait pour la balance du Reich une perte sèche : importation payante pour une exportation gratuite ; il comprend aussi les denrées alimentaires fabriquées avec des matières premières importées : même cause ; enfin les articles d'or et d'argent, qui se rapprochent du transfert en espèces. Le second groupe comprend les produits industriels dont l'exportation est interdite au moment de la conclusion éventuelle du contrat ; le troisième, des produits divers tels que mitraille de fonte, déchets de papier et de chiffons ; enfin le quatrième et le plus important comprend la majeure partie des produits agricoles. Cette interdiction se justifie pleinement par l'obligation dans laquelle se trouve l'Allemagne d'importer, pour se nourrir, des produits alimentaires. Il est à noter que cette interdiction ne s'applique pas aux produits alimentaires qui viendraient à être transportés d'Allemagne en pays alliés pour la nourriture et l'entretien d'ouvriers allemands y travaillant.

b) *Marchandises contingentées de la liste B*. — Cette liste comprend différents produits ou marchandises dont l'exportation sur prestations ne saurait être laissée complètement libre sous peine de la voir prendre un caractère anti-économique pour l'Allemagne. Citons, entre autres : le benzol, la paraffine, le bétail vivant, les semences de toutes natures, et les produits visés à l'Annexe V du Traité de Versailles, c'est-à-dire : goudron de houille, sulfate d'ammoniaque, etc. Il est établi pour chacune de ces catégories de marchandises des programmes biennaux suivant une procédure fixée au Titre V du Règlement, et qui est la suivante : tous les six mois environ, sont fixées les quantités maxima de marchandises

de la liste B à obtenir pendant les dix-huit mois suivants. Les gouvernements des puissances créancières envoient leurs demandes au bureau de la C. D. R. Ce bureau les notifie au bureau allemand (1).

Les deux bureaux se réunissent et s'adjoignent les experts nécessaires pour examiner les demandes. Le bureau allemand envoie sa réponse au bureau de la C. D. R., qui envoie son rapport à la C. D. R. et au Comité des Transferts, avec l'avis du bureau allemand. Le Comité des Transferts donne son avis à sa prochaine session et la C. D. R. rend sa décision dans les cinq jours de cet avis. La fixation des programmes donne aux puissances créancières une option pour la passation de leurs contrats, sans leur créer aucune obligation de prendre livraison des quantités prévues à ces programmes. Pour le sulfate d'ammoniaque, les matières colorantes et les produits pharmaceutiques, les programmes sont fixés par le Règlement lui-même dans les annexes III et IV.

c) *Marchandises contingentées de la liste D.* — Il s'agit du sucre brut et des bois, pour lesquels le Comité a tenu à fixer lui-même les programmes. Les livraisons sont déterminées pour la France, la Belgique et l'Italie. Deux périodes sont envisagées dans la liste D : de la mise en vigueur du Règlement au 1^{er} avril 1926, et la période du 1^{er} avril 1926 au 1^{er} avril 1927. En juin et en décembre 1926, une réunion de délégués allemands et alliés discutera la question des livraisons postérieures au 1^{er} avril 1927. Les listes B et D diffèrent donc par la nature des marchandises qu'elles contiennent et par le mode d'établissement des programmes.

d) *Marchandises de la liste C.* — Nous sommes ici en présence d'une restriction d'un autre ordre à la liberté des prestations, quoique procédant du même souci que les deux précédentes. Il s'agit de marchandises dont l'exportation n'est pas limitée quant à la quantité, mais dont la valeur ne pourra être imputée en entier au compte des réparations. Ces marchandises, en effet, malgré qu'elles aient subi une certaine transformation en Allemagne, ne sont pas entièrement produites par l'économie allemande. Il entre dans leur valeur un certain pourcentage que l'Allemagne est obligée de se

(1) Le titre II du Règlement prévoit la création de deux organismes. Le premier est un bureau technique siégeant à la C. D. R., qui est chargé de l'application stricte du règlement. Le second est installé par le gouvernement allemand, et est appelé le « Deutsches Sachlieferungsbüro » ; il représente le Gouvernement allemand avec pleins pouvoirs dans toutes les interventions de celui-ci prévues dans le règlement.

procurer à l'extérieur, sous forme de matière première, le plus souvent, ou de produits semi-ouvrés, c'est-à-dire pour lequel elle est obligée de payer en or. Il est donc nécessaire, si l'on veut éviter une action de l'exportation de ces marchandises sur le marché des changes, qu'on lui rembourse en espèces le pourcentage afférent à la valeur étrangère de la livraison. Nous rappelons que nous avons déjà indiqué une disposition de ce genre à propos de l'accord de Berlin Bemelmans Cuntze. La liste C correspond, d'ailleurs, à la liste B de cet accord, modifiée. Cette disposition intéresse surtout, dans la pratique, les acheteurs français qui désirent faire imputer le montant des prestations qu'ils demandent sur leurs comptes de dommages de guerre. Seule la part livrable sur prestations de la marchandise achetée pourra être imputée. Le pourcentage afférent aux matières premières étrangères devra être soldé en espèces. Les pourcentages payables en espèces, qui vont de 25 à 95 %, ont été fixés par un collège d'experts techniques spécialement réuni par le Comité Wallemberg et dirigé par MM. Bada et Litter (1). Un simple coup d'œil jeté sur la liste permet de comprendre l'esprit dans lequel ces marchandises ont été groupées. Le titre IV du Règlement dispose que « pour ces marchandises, une partie du prix de vente, départ usine ou magasin, proportionnelle à leur coefficient, fera l'objet d'un paiement direct ». Nous verrons un peu plus loin dans quelles conditions se fait ce paiement. Il y a lieu de noter, en terminant, que si un contrat relatif à la fourniture d'un ensemble (installation d'usine ou outillage, bateaux, etc.), comporte la livraison, à titre de partie de cet ensemble, de marchandises com-

(1) La liste C comprend les catégories suivantes :

a) Produits bruts, demi ouvrés, ouvrages grossiers et finis de tous les métaux communs coulés et laminés à l'exception du fer.

b) Fonte, acier brut, ferro-alliages.

c) Fils pour électricité, accumulateurs, câbles, électrodes.

d) Produits chimiques, engrais artificiels, produits à tanner.

e) Produits de l'industrie de l'huile et des graisses, huiles minérales, benzine, cire, huile de poisson, écorces et plantes médicinales.

f) Caoutchouc, articles en liège, articles en asbeste (amiante).

g) Soie, laine, coton, autres matières textiles végétales.

h) Peaux précieuses ouvrées, pelleteries, animaux empaillés.

i) Peaux, cuirs bruts, chaussures, articles de sellerie, de maroquinerie, de ganterie, courroies de transmission en cuir naturel, articles divers en cuir.

k) Balais, brosses, pinceaux, plumeaux, articles de tresserie.

l) Futailles et meubles, crayons, ardoises, éponges, boutons (à l'exception de ceux recouverts en textile), matières animales susceptibles d'être taillées, plumes de parure, tabac, pâte de bois.

prises dans la liste C, il n'y aura pas lieu, dans tous les cas, à paiement direct. Le titre IV, chapitre II, article 3, dispose, en effet, qu'il n'y aura lieu à paiement direct que si leur valeur, départ usine ou magasin, excède 10 % du montant total du contrat. Dans ce cas, le paiement se fera pour la même valeur que si chacune des marchandises figurant sur la liste C était livrée isolément.

Le règlement s'est préoccupé, en outre, de l'établissement et de la révision des listes A, B, C, D, qui figurent à l'annexe I. C'est là l'objet du titre III. Les listes sont révisables tous les deux ans, la première période de deux ans prenant fin le 1^{er} avril 1927. La puissance qui désirera la révision devra introduire une demande à la C. D. R. trois mois avant la date de révisibilité. Dans ce cas, un Comité allié-allemand sera réuni, dont les décisions seront entérinées de la même façon que le règlement lui-même. Quant à l'exécution par le gouvernement allemand de la partie non couverte par les contrats commerciaux des programmes correspondant à l'exécution des annexes du Traité de Versailles (pour autant que ces annexes ne sont pas arrivées à expiration), elle est réglée dans quatre annexes du Règlement :

Annexe III. — Sulfate d'ammoniaque et produits azotés.

— IV. — Charbons, coke, lignite.

— V. — Transports de charbons, coke et lignite.

— VI. — Matières colorantes et produits pharmaceutiques.

Enfin, dernière restriction : le minimum de la valeur des contrats a été fixé à 1.000 reichsmarks, disposition qui a pour but d'éviter l'encombrement des différents services par une poussière de petits contrats.

2° *Approbation des contrats.* — La nécessité de l'approbation est une deuxième atteinte aux règles commerciales habituelles. C'est cependant une nécessité inéluctable, puisque les prestations doivent être surveillées de très près si l'on veut éviter leurs inconvénients. Il faut que les contrats soient bien conformes au règlement, que l'on puisse comparer leur montant aux sommes mises à la disposition par l'agent des paiements de chacune des puissances créancières ; enfin, l'approbation a un but de statistique. Le règlement distingue pour l'approbation (ou homologation) deux sortes de contrats : les contrats exceptionnels, qui se distinguent des autres soit par le caractère complexe de la livraison à fournir, soit

par leur importance, soit par leur durée. Ce sont ceux qui se rapportent à des installations complètes, des travaux d'utilité publique, des constructions de navires, ceux qui prévoient des livraisons ou des paiements s'étendant sur plus de vingt-quatre mois, et ceux qui, portant sur des marchandises non contingentées, correspondent à des paiements dépassant 12 millions de marks-or par an. L'autre catégorie comprend tous les autres contrats (1).

Pour les contrats ordinaires, la procédure d'approbation est simple et rapide : chaque contrat est envoyé en triple exemplaire par le gouvernement de la puissance créancière au bureau de la C. D. R. ; un exemplaire est transmis au Bureau allemand. Si, dans les trois jours ouvrables de la réception, aucune objection n'est faite par un de ces bureaux, le bureau de la C. D. R. timbre le contrat et l'expédie à l'agent des paiements pour signification au Comité des Transferts et pour paiement aux échéances indiquées au contrat ; en même temps, il avise le gouvernement déposant et le bureau allemand. Si, au contraire, le bureau allemand a fait opposition dans le délai mentionné plus haut, ou si des objections sont soulevées par le bureau de la C. D. R., la question est renvoyée pour arbitrage au Citoyen des Etats-Unis, membre de la C. D. R. (2). Sa décision est prise dans un nouveau délai de trois jours ouvrables. Si sa décision est favorable, le contrat sera approuvé

(1) Par « contrat » au sens du règlement, il faut entendre :

a) Un document signé par les deux parties ;

b) Une offre ferme avec ou sans devis, acceptée sans réserve par le client par lettre ou par télégramme ;

c) Une demande ferme, acceptée sans réserve par le fournisseur, par lettre ou par télégramme.

Il est à remarquer que le règlement n'impose aucune forme particulière de contrat. On a cependant été amené à utiliser des formules types. Il faut, en effet, insérer dans les contrats un certain nombre de clauses exigées par le caractère international de ces opérations. Il en est ainsi des garanties bancaires, des dispositions relatives aux accreditifs, aux conditions de crédits, au transport, aux droits de douane, aux conditions de livraison, etc. Le service des prestations en nature, d'autre part, exige un contrat signé des deux parties pour accorder les dispenses de prélèvement de 26 %, les abattements, les crédits de paiement envers le Trésor, etc., que nous étudierons plus loin. Si l'on ajoute que le souci de se ménager une preuve du contrat conduit nécessairement à la rédaction d'un acte écrit, on voit que les formes de contrat mentionnées en b) et c) doivent être relativement rares.

(2) Le citoyen des Etats-Unis est M. Thomas N. Perkins, nommé membre de la C. D. R., après l'accord des ministres des Finances, à Paris, en janvier 1925. Il a accepté le rôle que lui confie le Comité Wallemberg par lettre du 19 février 1925.

comme ci-dessus. Exceptionnellement, le bureau allemand pourra demander un nouveau délai de quarante-huit heures au Citoyen des Etats-Unis pour étudier à nouveau un contrat. De même, le Citoyen des Etats-Unis pourra surseoir à statuer pendant dix-huit jours, au plus, dans les cas exceptionnels également (2). Le Bureau de la Commission des Réparations, pour remplir, d'autre part, son rôle de contrôle des dépenses engagées sur les crédits de chaque puissance chez l'agent des paiements, doit tenir un compte mentionnant les crédits estimés encore disponibles et les engagements pour les vingt-quatre mois suivants, de chacune des puissances créancières.

Pour les contrats exceptionnels, l'intervention des organismes compétents est plus marquée. Cela se comprend très facilement, puisqu'il s'agit de livraisons très importantes qui peuvent s'étendre sur plusieurs années, et immobiliser ainsi une partie appréciable des crédits disponibles. Le contrat est examiné par les bureaux réunis, assistés des experts qu'ils jugent nécessaires, sous la présidence du Citoyen des Etats-Unis. Le gouvernement de la puissance créancière est représenté. Le bureau allemand dépose, dans les quinze jours, à la C. D. R., son avis définitif. Contrat et observations sont envoyés au Comité des Transferts à la C. D. R. dans les vingt jours. Le Comité des Transferts donne son avis à sa prochaine session. Enfin, la C. D. R. rend sa décision dans les trois jours de l'avis du Comité. Le contrat n'est homologué que si l'avis du Comité et la décision de la C. D. R. lui sont tous deux favorables. On voit donc que le contrat exceptionnel est beaucoup plus discuté au fond que le contrat ordinaire, et que les délais d'homologation sont plus étendus. Lorsque le contrat est rejeté provisoirement ou accepté sous condition, le gouvernement intéressé pourra le présenter à nouveau après y avoir apporté les modifications demandées. Il sera alors homologué dans la forme des contrats ordinaires. Enfin, les avenants aux contrats exceptionnels sont homologués normalement dans la forme des contrats ordinaires.

Lorsque le contrat est approuvé, le crédit demandé est ouvert à la puissance créancière titulaire du contrat, et elle en dispose à son gré, suivant les modalités inscrites au contrat.

(2) En fait, ces délais sont considérablement dépassés à cause de l'encombrement du bureau de la C. D. R. Il est, de plus, assez rare que pour les contrats qui présentent quelque importance, le Bureau allemand ne soulève pas quelques objections.

3° *Les paiements.* — Ici encore, il nous faut faire une distinction : les paiements en compte réparation et les paiements directs.

Les paiements en compte réparation sont, bien entendu, les plus importants. Ils sont faits au moyen d'effets de commerce émis par le gouvernement titulaire du contrat sur l'agent des paiements. Ces effets sont appelés traites, quoique leur caractère participe autant du chèque que de la lettre de change. En effet, les traites émises sont de deux sortes : les unes sont à cinq jours de vue, les autres sont à terme ; les premières qui sont un ordre de payer adressé à l'agent des paiements, dont le montant est à imputer sur un crédit ouvert au compte de la puissance créancière constituent donc beaucoup plus un chèque qu'une traite. On sait que les banques, lorsqu'il s'agit de retirer une somme importante, exigent d'être prévenues quelques jours avant la présentation du chèque ; il semble donc que les traites à cinq jours de vue soient comparables à cette catégorie d'effets de commerce. Les traites à terme, au contraire, sont bien de véritables lettres de change, à échéance fixe, plus ou moins éloignée. Le règlement, désirant éviter une circulation excessive des traites sur le marché, limite l'échéance maxima à six mois, et recommande même aux gouvernements des puissances créancières d'éviter l'emploi des traites à échéance de plus de trois mois.

L'émission des traites, outre sa signification commerciale ordinaire, signifiera, dit le règlement, que le gouvernement émetteur accepte, au jour de l'échéance, d'être débité de la somme énoncée ; que ce gouvernement garantit la régularité, en la forme, de l'émission de la traite ; enfin, que ce gouvernement s'engage, au jour de l'échéance, et si l'agent des paiements est dans l'impossibilité de le faire, à mettre à la disposition de la Reichsbank les fonds nécessaires au paiement. Cette disposition, bien entendu, ne s'applique qu'aux traites à terme, qui sont susceptibles d'être endossées et escomptées par leur titulaire. Le tiers porteur, qui peut être complètement étranger aux paiements de réparations et aux livraisons en nature est ainsi assuré du remboursement à l'échéance. C'est donc un excellent papier commercial qui a la garantie de la C.D.R. et d'un gouvernement créancier. A cela, il faut ajouter la signature de l'acheteur au nom duquel la traite est établie, et qui l'endosse pour la transmettre à son vendeur. C'est donc un papier parfaitement avalisé, qui offre toutes les garanties désirables. Ces traites sont en principe libellées en reichsmarks, mais il est loisible aux

contractants de stipuler des paiements dans la monnaie qu'il leur plaît. Toutefois, l'agent des paiements, qui ne dispose que de marks, convertit le montant de la traite en reichsmarks, au cours du jour de l'échéance à la Bourse de Berlin. On voit qu'il y a là un élément de spéculation dans le contrat. C'est aux contractants de voir où est leur intérêt, le règlement les laisse libres.

Enfin, il est prévu divers modèles de bordereaux et d'états récapitulatifs de paiements hebdomadaires et mensuels que les bureaux de la C. D. R. et la caisse de l'agent des paiements devront s'adresser mutuellement afin de tenir un compte exact et journalier de leurs engagements et de leurs disponibilités.

Les paiements directs, au contraire, ne sont pas imputables sur les crédits de l'agent des paiements. Il y a lieu à paiement direct, nous l'avons vu, dans les cas de la liste C : une marchandise qui comporte un pourcentage important de matière première étrangère, pourcentage que l'acheteur du gouvernement créancier doit rembourser en espèces, *directement* à son vendeur allemand. Le règlement prévoit, au titre IV, plusieurs autres cas de paiement direct : tout d'abord, les transports de la marchandise hors d'Allemagne, dont le prix est mis à la charge du vendeur par le contrat, donnera lieu à paiement direct, s'il excède 400 reichsmarks, et ce, pour la totalité de son montant. Il y a là une source importante de paiements directs, lorsqu'il s'agit de gros contrats. D'autre part, lorsque le contrat prévoit un montage de la marchandise hors d'Allemagne, dont la valeur excède 1.000 reichsmarks, la moitié du coût de montage donnera lieu à paiement direct. Là encore, pour les gros contrats de livraisons de machines, d'installations, etc., etc., il y aura souvent lieu à ce mode de paiement.

Enfin, pour les contrats exceptionnels, qui comprennent l'emploi de main-d'œuvre allemande hors d'Allemagne, et pour lesquels il est impossible de déterminer à l'avance le quantum du paiement direct, celui-ci sera fixé pour chaque espèce par la décision d'approbation.

Il est à remarquer que les transports qui se font entièrement sous pavillon allemand sont entièrement imputés sur le compte réparation. Il y a là une disposition extrêmement intéressante pour les gros contrats. Il est même possible que, dans certains cas, les entrepreneurs de grands travaux sur prestations aient intérêt à aller jusqu'à constituer une société de transport allemande pour bénéficier de l'imputation du transport sur ce compte. Nous rappelons,

d'ailleurs, la remarque que nous faisons plus haut : la question du paiement direct intéresse surtout les titulaires de comptes de dommaiges, les autres acheteurs de prestations étant obligés, de toute façon, de rembourser au Trésor le prix des marchandises qu'ils achètent.

Les modalités du paiement direct résultent soit de dispositions insérées dans le contrat, soit de la décision d'homologation.

Afin de laisser la liberté la plus grande aux gouvernements intéressés, le Règlement stipule que des arrangements pourront intervenir en ces gouvernements et l'agent des paiements, par lesquels ce dernier acceptera de payer la totalité des livraisons sur le compte réparations, quitte à se faire rembourser par la suite le montant de ce qui aurait dû être payé directement par le gouvernement intéressé. Cette disposition a pour but de donner toutes facilités de trésorerie au gouvernement qui la demandera. Un compte spécial est tenu à cet effet par l'agent des paiements, compte qui est apuré tous les deux mois par le versement par le gouvernement créancier de reichsmarks achetés sur le marché des devises. Le découvert du compte ne devra jamais dépasser quatre millions de reichsmarks pour la France.

4° La clause de non réexportation. L'interdiction de réexporter les marchandises importées sur prestations résulte d'une disposition de l'accord de Londres : « Les gouvernement alliés prennent, chacun pour ce qui le concerne, l'engagement d'empêcher autant que possible la réexportation des produits reçus en prestations de l'Allemagne » (1). Pour assurer l'exécution de cette interdiction, le règlement prévoit deux solutions sous forme de clauses insérées au contrat. Elles sont rédigées de façons légèrement différentes, de telle sorte que la sanction n'est pas la même dans les deux cas. Il faut d'abord noter que la clause ne s'appliquera pas lorsque la valeur globale des marchandises fournies sera inférieure à 3.000 marks-or. D'autre part, il n'y aura pas non plus réexportation, lorsque ces marchandises, ayant subi une transformation sur le territoire de la puissance créancière, leur valeur n'entrera pas pour plus de 60 % de la valeur totale de la marchandise exportée. Enfin, l'expédition à destination des colonies de la puissance créancière n'est pas une exportation. Dans le cas où il pourrait y avoir exportation, l'acheteur s'engage, non seulement à ne pas réexporter

(1) Protocole final, annexe II. Clause 2. P.P.C.

lui-même, mais aussi à exiger de son acheteur éventuel l'engagement de ne pas exporter à son tour. Suivant l'une ou l'autre formule, la sanction est : dans la formule A, la privation pendant deux ans du droit de passer des contrats, et le paiement d'une somme égale à 25 % de la valeur de la marchandise réexportée au gouvernement de la puissance créancière qui a passé le contrat. Dans la formule B, seule la première sanction s'applique.

5° Enfin, le Règlement prévoit la solution des conflits par un arbitrage de trois arbitres, choisis par les parties ou, à défaut d'accord, de trois arbitres désignés par le tribunal arbitral institué en vertu de la clause I de l'annexe II de l'Accord de Londres. Les infractions et fraudes sont punies de la déchéance du droit de passer des contrats pour une période plus ou moins longue.

En résumé, le règlement Wallemberg fixe les grandes lignes des rapports internationaux entre les gouvernements des puissances créancières, la Commission des Réparations et le Comité des Transferts, relatifs à la passation, l'approbation et le paiement des contrats. Ces règles s'appliquent à toutes les opérations de prestations d'une façon générale. Elles sont précisées quant à leur application détaillée en France par des instructions ministérielles, des circulaires, des lettres collectives, etc. Nous avons vu ainsi les principes de Londres, et les solutions données, d'une part, à la question d'absorption des prestations en France et, d'autre part, aux questions d'organisation générale. Revenant dans le domaine national et avant d'aborder la réglementation spéciale aux régions libérées, il nous faut étudier encore les solutions données au problème des prix allemands, qui est générale à toutes les prestations en nature.

C. *Solutions données au problème des prix.* — Nous avons indiqué précédemment la façon dont se pose le problème des prix allemands : les acheteurs susceptibles de passer des commandes en Allemagne se heurtent à un niveau général des prix supérieur à celui qui est pratiqué sur le marché français. Si les sinistres poussés par la nécessité de « faire de l'argent » avec leurs dommages de guerre peuvent acheter dans ces conditions, en faisant, d'ailleurs, des sacrifices sur la légitimité desquels nous reviendrons, les autres acheteurs n'ont pas les mêmes raisons d'opérer de la sorte et, ne trouvant aucun bénéfice à la pratique des prestations, s'abstiennent de les utiliser. Il faut donc trouver des remèdes à ce mal,

On n'a trouvé, jusqu'à présent, il faut bien le dire, que des palliatifs, et, malgré les efforts faits dans cette voie depuis deux ans, le problème reste entier. Tout récemment, au cours de la discussion du budget pour 1928, à la Chambre des Députés, M. Philippoteaux, député des Ardennes, signalait, le 10 novembre 1927, la nécessité d'améliorer, pour les sinistrés, les conditions de fonctionnement du régime des prestations en nature actuellement trop onéreux, tant à cause de l'élévation des prix allemands qu'à cause de l'incertitude des droits de douane frappant les marchandises importées d'outre-Rhin, et parlant spécialement des sinistrés, il disait : « Ce sont les régions libérées qui, par leurs ruines, ont créé le droit aux prestations en nature, il serait inadmissible qu'elles fussent frustrées de la possibilité d'en user ».

La première idée qui vient à l'esprit est la réduction des tarifs douaniers, voire la suppression des droits de douane sur les marchandises importées à ce titre. Il faut cependant remarquer, dans ce sens, qu'une modification quelconque des tarifs douaniers est une mesure dont les répercussions peuvent être très étendues, inattendues même. On ne saurait donc l'envisager qu'après une longue étude. De plus, cette mesure manquerait de souplesse, car elle ne peut être que très générale, c'est-à-dire qu'elle ne peut être entreprise que pour un grand nombre de produits, et elle demande, si elle se révèle dangereuse, un long temps pour sa révision. Enfin, il faut noter que le tarif douanier applicable aux marchandises sur prestations à destination des régions libérées est le tarif minimum depuis 1922 et qu'il semble difficile de le réduire davantage. On est donc amené à rechercher d'autres moyens d'attendre le but proposé. C'est à la suite d'efforts incessants des sinistrés et de leurs représentants que furent prises les premières mesures relatives à cet état de choses.

Le premier remède appliqué fut la pratique des abattements de prix. C'est un sacrifice consenti par le Trésor français, qui cède à l'acheteur de prestations des marks à un cours inférieur au cours pratiqué officiellement. Quel est, en effet, le rôle de l'Etat — ou du Trésor — français dans les contrats de prestations ? Il vend aux acheteurs, qui le lui demandent, les marks dont il dispose chez l'agent des paiements. Il peut vendre ces marks au cours qu'il veut. En principe, ce cours devrait être le cours officiel pratiqué en Bourse au jour du contrat. Mais alors, l'acheteur, n'ayant pas intérêt à acheter, puisque les prix sont plus élevés en Allemagne qu'en

France, ne fera aucune opération. Si, au contraire, l'Etat français consent à vendre les marks dont il dispose, à un taux inférieur au taux officiel, la prime sur le change dont bénéficiera l'acheteur peut rendre l'opération rémunératrice pour lui. On applique ici un système analogue à celui que M. de Lubersac signalait en Yougoslavie (1), l'Etat préférant encaisser une somme inférieure à celle à laquelle il a droit, plutôt que de ne rien encaisser. On conçoit cependant que des précautions très grandes doivent être prises dans cette manière d'agir, eu égard aux intérêts non contestables et légitimes de l'industrie française. C'est pourquoi les réalisations ont été très prudentes. Le premier pas dans cette voie a été réalisé par une décision du Comité interministériel des Réparations du 28 août 1925, qui déclare que « des abattements pourraient être dorénavant consentis exceptionnellement et à titre d'essai, sur les prix des aciers courants faisant l'objet de contrats présentés à l'homologation avant le 1^{er} novembre 1925... Ces abattements pourront atteindre 15 % du prix départ usine pour les poutrelles, fers ronds et rails, de 5 % pour les fils machine et les feuillards. Bien entendu, cet abattement conserve à ces marchandises le droit au tarif minimum ». On remarque la grande prudence de cette décision, tant dans ses termes que dans sa portée et sa durée, toutes deux très limitées. Il est également à remarquer que, par suite des prix de transport, différents suivant les régions destinataires, l'abattement était insuffisant pour que les fers allemands puissent venir en concurrence directe au même prix, avec ceux en provenance du marché intérieur et que, dans certains cas, il aurait dû atteindre 23 %. Malgré ces imperfections, les résultats furent si encourageants que cette mesure fut prolongée de mois en mois, une décision intervenant au début de chaque mois pour fixer le taux de « valorisation » du mark pour la période suivante, ce qui revient à fixer chaque fois le pourcentage d'abattement. De plus cette façon de procéder avait l'avantage de maintenir un taux fixe de conversion du mark pendant tout un mois, le cours du franc étant très instable à cette époque. Lorsque les différences de change s'accrochèrent, ce système devint impraticable. Les taux de valorisation qui avaient été fixés pour novembre et décembre 1925, janvier et février 1926, cessèrent d'être publiés tant que dura la crise du change. Lorsque la stabilisation fut réalisée, les abattements ne furent pas rétablis. Cette décision avait été

(1) Voir *supra*, page 96, note.

suivie d'une autre, du 17 octobre 1925, qui intéresse le prix des bois qui bénéficiaient d'un abattement de 15% sur le prix frontière. Provisoire elle aussi, cette mesure avait été également prorogée, puis supprimée en février 1926. Une demande d'abattement pour les pavés, formulée le 22 mars 1927 fut repoussée le 19 août par le service des prestations en nature. Il s'agissait là d'une valorisation d'environ 33% de la valeur du mark, et l'administration estima qu'elle ne pouvait pas aller aussi loin dans cette voie. Elle s'est d'ailleurs réservé à juste titre les plus grands pouvoirs d'appréciation en ce qui concerne l'obtention des abattements, craignant de créer de véritables primes à l'exportation en faveur de l'industrie allemande. La pratique des abattements n'a pas été étendue à d'autres marchandises, mais l'administration a envisagé et mis en pratique un autre système, d'un principe différent, susceptible également de donner de bons résultats. C'est la pratique des crédits accordés aux acheteurs de prestations. Cet avantage est intéressant pour les acheteurs non sinistrés, et pour les acheteurs sinistrés qui ont épuisé leur compte de dommages de guerre. Ceux-ci, qui ne peuvent payer leur prestations par imputation, doivent verser à l'Etat français le montant du prix de leur commande, lorsqu'ils demandent l'émission des traites sur l'agent des paiements. Ce paiement, l'Etat peut le leur faciliter en leur donnant des délais pour s'en acquitter, délais plus ou moins longs, affectés d'un intérêt plus ou moins élevé. Lorsqu'il s'agit de gros contrats, portant sur des marchandises d'un placement délicat ou d'un écoulement assez long, il y a là, un avantage qui peut être extrêmement intéressant car l'acheteur trouve dans les facilités de paiement un bénéfice compensant la perte qu'il éprouve en achetant des marchandises à un cours supérieur.

Enfin, lorsqu'il s'agit de contrats d'installations complètes ou de contrats de grandes constructions d'utilité publique, intéressant l'amélioration de l'outillage national par exemple, les services compétents sont amenés à étudier un système de remboursement au Trésor, aménagé sur un certain nombre d'années. Dans ce cas, une combinaison des deux moyens que nous venons d'étudier permet à l'acheteur ou à l'entrepreneur français de trouver un bénéfice dans la réalisation de l'opération, et fait rentrer dans les caisses du Trésor le maximum des fonds susceptibles d'être obtenus ainsi.

Pour conclure sur ce point, nous voyons que la question des prix allemands est loin d'être complètement résolue. Ne pourrait-on pas revenir à la conception qu'avait mise en avant la Confédération

des Coopératives et pour laquelle elle ne cesse de lutter : créditer le fournisseur allemand du prix allemand ; débiter l'acheteur français du prix intérieur français. Il est bien certain que l'Etat ne toucherait peut-être pas ainsi tout son dû ; mais il ne faut pas craindre de le répéter, cela ne vaut-il pas mieux que de ne rien toucher ? Que sert d'avoir des crédits disponibles chez l'Agent des paiements, si l'on ne trouve personne pour les utiliser ? Il est probable que l'Etat devra faire, par la suite, des sacrifices importants dans cet ordre d'idées, sinon nous risquerons de voir notre crédit grossir en Allemagne sans autre utilité pour nous que de voir nos débiteurs réclamer l'annulation de leur dette sous le prétexte que nous n'en profiterons pas !

SECTION II. — *Les prestations libres*

On désigne de ce nom, qui n'a d'ailleurs rien d'officiel, toutes les prestations faites par des non-sinistrés, c'est-à-dire par tous ceux qui ne sont pas titulaires d'un compte de dommages de guerre, ou qui l'ont entièrement épuisé, ou qui ne veulent pas pour une raison quelconque faire imputer sur leur compte le montant des prestations qu'ils achètent. Ces livraisons peuvent être faites soit à destination des régions libérées — et dans ce cas elles sont assujetties au tarif minimum, — soit dans toute autre partie de la France ou des colonies, — et dans ce cas elles paient le tarif général ou le tarif spécial applicable à la colonie dans laquelle elles sont importées.

Les prestations libres sont appelées à devenir la portion la plus importante des prestations en nature : les comptes de dommages vont en s'éteignant, et le jour est assez proche où les régions libérées ne seront plus un marché plus important que les autres.

Les prestations libres sont régies presque uniquement par le règlement Wallemberg. Quelques règles ont été posées cependant par le ministère des finances, en ce qui concerne la conversion en francs du marché libellé en monnaie étrangère, par exemple, et qui s'appliquent indistinctement à tous les contrats.

Il nous a semblé que la meilleure façon d'en étudier l'organisation était de suivre un contrat depuis sa signature jusqu'à son exécution. Nous verrons ainsi les clauses que l'on retrouve dans les contrats, l'approbation et l'exécution, c'est-à-dire les diverses

règles à suivre ou formalités à accomplir au cours de la vie du contrat. Les explications que nous avons données d'autre part et celles que nous réservons pour la section consacrée aux Régions Dévastées vont nous permettre de passer très rapidement sur ce point.

A) *Clauses du Contrat.* — Lorsque les parties sont d'accord sur les livraisons à effectuer, il leur faut rédiger un contrat. Nous avons vu que le Règlement Wallemberg envisage trois sortes de contrats. En réalité, l'administration exige un écrit contenant différentes clauses et signé par le fournisseur et le vendeur.

Les clauses que l'on retrouve dans la majorité des contrats sont les suivantes :

1° La désignation détaillée des parties, noms professions et adresses — celle-ci, très importante, en vue de l'émission ultérieure des traites.

2° La spécification des fournitures, qui doit également comporter tous les renseignements et toutes les indications nécessaires dans le plus grand détail, notamment s'il s'agit de marchandises contingentées ou qui figurent sur la liste C. du règlement Wallemberg.

3° Le prix convenu. Celui-ci ne peut être stipulé que dans une seule et même monnaie. En particulier, un contrat en reichsmarks ne doit pas faire également mention de marks-or et réciproquement. Lorsqu'il s'agit de marchandises de la liste C, le contrat doit faire ressortir le montant du prix à payer directement et le montant imputable sur le compte réparations. Enfin, rappelons les dispositions relatives aux frais de montage : lorsque ceux-ci ne dépassent pas mille marks-or, ils sont payés par l'Agent des paiements. Lorsqu'ils sont plus élevés, ils sont payés à raison de 50 % par l'Agent des paiements et 50 % directement par l'acheteur.

4° Frais accessoires. Nous rappelons également ici que le transport par eau, effectué sous pavillon allemand, est entièrement payé par l'Agent des paiements. Celui qui est effectué sous pavillon d'une autre puissance ne sera imputé sur le compte réparations que jusqu'à concurrence de 400 marks-or. Les contrats prévoient également les frais qui peuvent être faits en cours de livraison, tels que droits de stationnement, surestaries, etc.

5° Conditions et délais de livraison. Sont prévus notamment :

le mode de transport, le lieu de livraison, la gare frontière allemande, la gare frontière française de pénétration où sera effectué le dédouanement, enfin la gare française où le lieu de destination définitif. Les délais sont établis en concordance avec les paiements successifs.

6° Conditions de paiement. Sous cette rubrique, on peut citer : paiement en traites à 5 jours de vue ou en traites à terme, conditions du paiement direct, cours de conversion du mark, qui est en général le cours au jour de la signature, ou au jour du dépôt du contrat ; enfin, clause de remboursement du trop-perçu, les deux parties prenant l'engagement au cas où l'exécution de la commande viendrait à faire apparaître l'existence d'un trop-perçu au profit du fournisseur, de rembourser ce trop-perçu dans les conditions fixées par le § 7 du titre IX du Règlement Wallemberg.

7° Clause de non-réexportation (cf supra).

8° Clauses diverses. Garanties bancaires, dispositions relatives aux accréditifs, aux avances faites avant livraison, à l'arbitrage des différends à venir, etc. Bien entendu, les parties sont libres de stipuler telle clause qui leur plaît, sauf à rester dans les limites permises par le règlement des prestations.

B) *L'Approbation et l'exécution du Contrat.* — Pour l'approbation, nous nous contenterons de renvoyer aux explications qui ont été données à propos du règlement Wallemberg.

L'exécution a lieu suivant les formes commerciales. Au moment de l'expédition des marchandises, le fournisseur envoie à l'acheteur un avis d'expédition détaillé, et qui servira à ce dernier de pièce justificative.

Le dédouanement nécessite plusieurs formalités que nous nous contentons de citer : obtention d'un certificat d'admissibilité en douane (pour les sinistrés seulement) demande d'exonération du prélèvement de 26 % institué par le décret du 1^{er} septembre 1924 sur les marchandises provenant d'Allemagne (cf Recovery Act), souscription d'un acquit-à-caution pour les marchandises à destination des régions libérées, ce qui leur permet de ne payer que le tarif minimum.

Enfin, il appartient à l'acheteur, lorsque la marchandise est arrivée, ou lorsque vient l'échéance, de provoquer l'émission des traites par le Service des Prestations en nature. Pour cela, il lui adresse une demande d'émission à laquelle il a soin de joindre quelques pièces justifiant la réalité de la livraison : avis d'expé-

dition, original de facture, lettre de voiture, etc. et un chèque représentant la contre-valeur de la traite demandée, à moins qu'il n'ait obtenu des facilités de paiement du genre de celles que nous avons indiquées, auquel cas il se conforme aux clauses de sa convention passée avec l'Administration. Le service lui remet les traites, il les endosse et les envoie à son fournisseur. Le Service, de son côté, avertit l'Agent des Paiements, qui paie la traite lorsqu'elle lui est présentée à son échéance.

On voit donc que toute cette procédure est extrêmement simple et se rapproche beaucoup des règles habituelles du commerce.

Quelques règles spéciales visent les régions libérées, que nous allons voir rapidement.

SECTION III. — Particularités relatives aux prestations à destination des régions libérées

Les régions libérées ont une situation toute spéciale en France. On sait que l'on entend sous cette dénomination les dix département envahis pendant la guerre, plus les départements recouvrés : Haut-Rhin, Bas-Rhin, Moselle. Ces départements ont eu à souffrir de l'invasion et les dégâts matériels qu'ils ont subis ont été chiffrés à une centaine de milliards. La loi du 17 avril 1919 a créé une solidarité étroite entre tous les Français pour la réparation des dommages de guerre et a garanti aux habitants sinistrés le remboursement des pertes qu'ils ont subies. Ce n'est pas le lieu d'entrer dans le détail de l'organisation qui en est résultée, mais il est bon de rappeler quelques points, puisqu'aussi bien la vie économique des régions libérées est, depuis près de 10 ans, soumise étroitement à ces questions.

Rappelons tout d'abord que les dommages de guerre devaient en principe être payés par l'Allemagne, au moyen de ses paiements de réparation. On ouvrit à cet effet un budget annexe au budget général, le budget des dépenses recouvrables qui portait, au débit, les sommes allouées aux sinistrés en paiement de leurs dommages de guerre et, au crédit, les versements de l'Allemagne. Alors que ceux-ci se révélaient insuffisants, on eut recours à une vaste organisation d'emprunt, qui fut le Crédit National. La France a contracté de ce chef une dette qui se chiffre par dizaines de milliards, exclusivement affectés à la reconstruction des régions dévastées. On admet que, actuellement, il reste environ 4 milliards de travaux à faire pour que les 10 départements intéressés aient repris leur aspect d'avant-guerre.

Mais il ne faut pas oublier, d'autre part, les difficultés de tous ordres parmi lesquelles la France s'est débattue depuis la guerre, au premier rang desquelles il faut placer les difficultés financières. Si bien que le système, en apparence très simple, a été compliqué par le manque d'argent liquide à donner aux sinistrés. Ceux-ci ont donc dû reconstruire en grande partie par leurs propres moyens et si, comme nous le disions, on estime qu'il faut encore dépenser 4 milliards, le compte des dommages de guerre dûs par le Trésor aux sinistrés est beaucoup plus important et se monte à une douzaine de milliards. Cette situation résulte en grande partie des crédits insuffisants qui leur furent alloués depuis 1919.

A cet exposé tout schématique, il faut ajouter encore quelques notions si l'on veut comprendre toute la situation. D'abord, de nombreux sinistrés ne disposant pas de moyens personnels, mais pressés de reconstruire leurs maisons, leurs usines, de meubler à nouveau leurs foyers, ont revendu leurs titres représentatifs de dommages de guerre. Bien entendu, ils n'ont trouvé à les écouler qu'avec des pertes plus ou moins importantes, qui ont atteint jusqu'à 35 %. Une telle situation devait attirer les agioteurs, et un grand nombre de scandales éclatèrent. D'autre part, l'Etat Français, faute de crédits, paya les dommages de guerre comme il le put : ce furent les émissions successives de bons de toutes sortes, d'obligations de la Défense Nationale : les unes trentenaires, les autres décennales, sexennales, quadriennales, etc... Ces O. D. N. accueillies sans enthousiasme (l'Etat les émettait généralement entre 92 et 95 francs en paiement de dommages de 100 francs avec des avantages le plus souvent illusoire) ne tardèrent pas à perdre toute valeur aux yeux des sinistrés. En effet, le marché des régions libérées fut rapidement envahi par ce papier dont les titulaires se débarrassaient aussi vite que possible, et il fut bientôt très difficile d'en faire de l'argent. Malgré une grosse perte de leur valeur nominale (certaines de ces obligations ont coté autour de 60 francs) les banques refusèrent de les prendre, partant, les entrepreneurs, les architectes, les fournisseurs de matériaux refusèrent de les recevoir en paiement des travaux qu'ils faisaient dans les régions dévastées.

On conçoit donc tout l'intérêt que les prestations peuvent avoir pour les sinistrés. On se trouve en face de plusieurs situations : les sinistrés qui ont reconstruit à leurs frais, qui sont encore titulaires d'un compte de dommages et qui tiennent à le réaliser.

Ceux-ci cherchent à acheter sur prestations les marchandises dont ils ont besoin pour leur industrie, payables par imputation. Ils reçoivent ainsi le montant de leur créance. Quelques-uns, qui n'ont pas besoin de marchandises, cherchent à se procurer des biens réels quelconques, autant que possible, à marché large, pour les revendre et en tirer de l'argent.

D'autres n'ont pas encore reconstruit et veulent le faire. Ceux-ci ont intérêt à se servir de matériaux allemands qu'ils paient par imputation, ce qui leur évite toute sortie de deniers et leur permet en même temps de recouvrer leur créance. Mais ce qui aggrave singulièrement la situation, et qui la rend dangereuse, c'est l'espèce de dépréciation qu'a subie la valeur des créances depuis le début de la reconstruction. Que les sinistrés aient exagéré ou non la valeur de leurs dommages, c'est là une question que nous n'avons pas à discuter. Il est probable qu'il y eut des abus, une loi ordonnant la révision des dommages de guerre fut même votée en 1924. Nous venons de voir que l'attente trop longue pour beaucoup, les a obligés à consentir des pertes plus ou moins importantes sur leurs titres de dommages. Les O. D. N. ont subi également une dépréciation par le jeu des lois économiques, tant par leur nombre, que par le manque de confiance qui a affecté tous les titres français. Au total, on s'est habitué facilement, et c'est là qu'est le fond du mal, à considérer toutes les « valeurs nominales », tant des créances que des divers titres, et même des marchandises, comme un maximum susceptible de grandes réductions. Nous exposons cette situation, car elle a une répercussion immédiate sur les prestations : les uns, ceux qui n'ont pas reconstruit, lassés d'attendre, et résignés à subir une perte, achètent en Allemagne des matériaux à n'importe quel prix, quitte à reconstruire une maison ou une usine moins importante que celle qu'ils possédaient avant la guerre (on tourne si facilement les obligations du emploi, et le jeu des justifications est si large !) Les autres, et c'est encore plus grave, achètent n'importe quelle marchandise, à un prix même très élevé, dont ils n'ont d'ailleurs aucun souci, et la revendent à l'intérieur au meilleur compte. Ils font ainsi une concurrence extrêmement dangereuse à nos industriels. Pour le sinistré, la question est sans importance ; il est tellement habitué de voir toutes ses créances et tous ses droits réduits d'un quart ou d'un tiers, qu'il préfère, toujours suivant le raisonnement que nous avons signalé, toucher 7.500 francs en vendant des marchandises qu'il ne paie pas plutôt que de ne rien

toucher des 10.000 francs de dommages auxquels il a droit, ou de recevoir pour 10.000 francs de papiers divers dont, s'il peut s'en débarrasser, il tirera au mieux 6.000 ou 6.500 francs !

Voilà pourquoi la situation des régions libérées est particulière à l'égard des prestations, et voilà pourquoi elle mérite un examen particulier, tant des mesures qui sont en vigueur, que des dangers auxquels les services administratifs qui s'occupent de prestations en nature ont à surveiller et à éviter.

Il faut cependant noter un certain redressement de la situation depuis quelques mois. Les Obligations de la Défense Nationale ont amorcé un mouvement ascendant qui les a portées, au mois d'octobre 1927, au cours officiel de 95 à 99 francs. Si c'est là le cours officiel, ce n'est pas encore celui auquel elles se vendent. Mais ce revirement a amené un changement dans les idées des sinistrés, et ils ne se refusent plus avec autant d'énergie à recevoir des titres en paiement. Si l'on ajoute que le système des abattements est en sommeil depuis février 1926, que la différence entre les prix allemands et intérieurs n'a fait que s'accroître, on comprend que les prestations subissent un fort recul dans les régions libérées. Aussi bien, la reconstruction n'est-elle pas loin d'être achevée. Les régions libérées sont donc, pour les prestations en nature, un marché qui se ferme peu à peu. Mais il est encore intéressant de voir les règles particulières qui le régissent.

Le régime particulier applicable aux régions libérées ressort du règlement Wallemberg et des nombreuses instructions ministérielles, circulaires, lettres collectives, etc. ; le texte le plus important est la circulaire 1197, du 29 juillet 1925 (Bulletin des régions libérées 8 août 1925). C'est qu'en effet l'emprise administrative est beaucoup plus marquée que dans le cas des prestations libres. Les Préfectures des départements sinistrés ont un rôle très actif dans la réception des contrats, leur homologation, l'apurement des comptes de dommages, etc.

Nous allons étudier les deux points particuliers les plus importants : le paiement par imputation ; la possibilité de revente des marchandises importées.

A) *Le paiement par imputation.* — Nous avons déjà eu l'occasion de définir à peu près ce mode de paiement. Il permet au titulaire d'un compte de dommages de guerre de faire imputer sur son compte le montant des marchandises qu'il a commandées en Allemagne au titre des prestations en nature. Les textes en vigueur

font une certaine différence, quant aux formalités à accomplir et quant aux avantages accordés, entre les sinistrés qui ont déjà opéré leur reconstitution et ceux qui n'ont pas encore reconstitué, et entre les sinistrés isolés et les groupements.

1° Sinistrés qui ont reconstitué et sinistrés qui ne l'ont pas encore fait. Les sinistrés de la première catégorie ont acquis, en faisant leur emploi, un véritable droit de priorité. Ils ont, en effet, fait l'avance à l'Etat des frais de reconstruction, ils ont pu contracter des engagements, ils ont fait confiance à l'Etat, et contribué à l'œuvre de restauration des régions libérées. Ces sinistrés voudraient pouvoir toucher des espèces, que malheureusement notre trésorerie ne peut leur donner qu'au compte-gouttes. Il est compréhensible et légitime que ces créanciers qui d'autre part ont besoin d'engrais, de matières premières, de produits ouvrés, pour leur exploitation, leur industrie, et leur usage personnel et qui peuvent dès à présent fournir toutes leurs justifications de emploi, bénéficient des facilités les plus larges pour l'obtention des prestations en nature, dans les limites, bien entendu, de l'ordre et de l'intérêt général.

Au contraire, le sinistré qui n'a pas encore reconstitué doit être surveillé de plus près. Non pas que, à priori, il faille l'accuser ou le soupçonner : dans bien des cas, il y a là un cercle vicieux ; l'administration ne donne d'argent que sur justifications de emploi... et le sinistré peut difficilement avoir des justifications avant d'avoir l'argent. Si bien que nombre de sinistrés n'ont pas encore reconstitué par manque d'espèces sonnantes et trébuchantes. Il ne faut donc pas les accuser de ne pas avoir fait confiance à l'Etat. Mais ces sinistrés qui ont déjà attendu un certain temps, pourront être tentés, si on les laisse obtenir trop facilement n'importe quelles marchandises, d'en tirer simplement une somme d'argent et de ne pas faire, ensuite, le emploi auquel ils sont astreints par la loi du 17 avril 1919. C'est pour leur éviter de tomber trop facilement dans la tentation de frauder la loi des dommages de guerre, que l'administration restreint leur droit aux prestations et ne leur accorde les mêmes facilités qu'aux précédents que lorsqu'ils sont dans le cas où ils pourraient obtenir des espèces, c'est-à-dire lorsqu'ils fournissent des justifications de emploi. Lorsqu'ils ne peuvent les apporter on leur donne le droit d'obtenir des prestations, mais sous certaines réserves seulement. Le sinistré qui a reconstitué obtiendra de l'administration des certificats d'impu-

tation ; le sinistré qui n'a pas encore reconstitué obtiendra seulement des certificats de crédit.

2° Le certificat d'imputation. Lorsque le sinistré qui a reconstitué a l'intention d'acheter des marchandises en Allemagne, sur prestations, il demande à l'administration de débiter son compte de dommages du montant de leur valeur. A l'appui de sa demande, il joint les justifications de remploi correspondant à la somme qu'il désire voir imputer. Cette somme devra être suffisante pour couvrir le montant de la commande augmentée des droits de douane au tarif général (le tarif minimum, en effet, est applicable aux régions libérées, mais l'administration exige que soit garanti le paiement du tarif général, pour le cas où le sinistré, à la réception de la marchandise serait dans l'impossibilité de prouver que ces marchandises étaient bien à destination des régions libérées, quitte à opérer ensuite le remboursement des droits perçus en trop). Son compte de dommages est immédiatement débité de la somme ainsi imputée et on lui remet un titre, appelé certificat d'imputation. Ce titre peut être d'un modèle différent, suivant qu'il veut s'en servir pour payer des matériaux ou d'autres marchandises, ou suivant qu'il veut le donner directement en paiement ou le céder à une Société coopérative. Une fois ce titre en sa possession, le sinistré en fait l'usage qu'il lui plaît : il peut le joindre au contrat de prestations, c'est-à-dire le donner en paiement de ce contrat (1), il peut le remettre en paiement à son entrepreneur, ou le céder à une coopérative de reconstruction. Cette cession doit se faire suivant certaines formes qui varient suivant le modèle du certificat, suivant l'usage particulier qui en est fait, etc. Ce sont là des questions d'ordre pratique dans le détail desquelles nous n'avons pas à entrer ici. Il existe un certain nombre de combinaisons plus ou moins avantageuses, tout en étant légales, mais qu'il faut étudier de très près lorsqu'on veut les employer, car les sanctions sont assez sévères.

Le compte du sinistré est enfin apuré à la réception de la marchandise, date à laquelle il est définitivement débité du montant total du certificat d'imputation, ou il est crédité à nouveau

(1) Remarquons que ce titre est joint au contrat et donné en paiement à l'Etat Français qui, lui, émet les traites sur l'argent des paiements. Dans la pratique, et suivant les modalités de paiement prévues au contrat, il appartiendra aux sinistrés de provoquer l'émission des traites, en adressant au service des prestations en nature différentes pièces justificatives (factures, duplicata de lettres de voiture, etc.).

d'une partie de ce montant (différence entre le tarif minimum et le tarif général) crédit qui pourra faire l'objet d'un nouveau certificat d'imputation, de même que tout le solde du compte.

3° Le certificat de crédit. Le principe sur lequel repose la réglementation actuelle est que l'acquisition de Prestations en nature ne constitue pas par elle-même une opération de reconstitution. Seul l'usage que l'on fera de ces marchandises déterminera les règles qui devront leur être appliquées. C'est pourquoi le sinistré qui n'a pas encore reconstitué pourra faire imputer les prestations qu'il achète sur son compte de dommages, mais sous la réserve expresse que ces marchandises serviront à sa reconstitution. On ne lui délivre en conséquence que des certificats de crédit.

Le caractère principal du certificat de crédit est qu'il ne peut être donné en paiement que pour des marchandises limitativement désignées par la circulaire 1197, et qui sont les suivantes : matériel industriel spécialisé ou non, matériel agricole, animaux vivants, engrais et semences, mobilier familial, marchandises diverses destinées à la revente. Il en résulte que ces certificats ne donnent pas droit à l'achat de matériaux de construction. Il est vraisemblable que cette exclusion a pour cause la difficulté de la surveillance de l'emploi de ces matériaux, qui ont un marché très large dans les régions libérées et qui pourraient ainsi faire l'objet d'opérations illicites. Cependant, les coopératives dont la comptabilité est en ordre peuvent obtenir des certificats donnant droit de faire plusieurs remarques sur les marchandises que l'on peut à des matériaux sous réserve d'en justifier l'emploi. Il convient de faire plusieurs remarques sur les marchandises que l'on peut obtenir grâce aux certificats de crédit : d'abord, les « marchandises destinées à la revente » ne peuvent être obtenues que pour les besoins du commerce exercé par le sinistré : la circulaire dispose même que ce commerce doit être celui qu'exerçait le sinistré avant la guerre. C'est ainsi que par dérogation, les acheteurs qui font métier de la vente de matériaux de construction peuvent en obtenir sur certificats de crédit, mais pour les besoins de leur commerce et non pour leur reconstruction. Enfin, le cheptel, le mobilier familial doivent bien être affectés à la remise en marche d'une exploitation, ou à la reconstitution directe du dommage.

Les formalités à remplir sont sensiblement les mêmes que pour l'obtention d'un certificat d'imputation. Il faut cependant joindre à la demande un *plan d'emploi* des crédits qui seront ouverts. Le montant de ces crédits subit une légère restriction :

on ne délivre pas de certificats de crédit pour la totalité du compte de dommages ; mais, dans certains cas, on peut obtenir jusqu'à 95 %. Enfin, le certificat de crédit doit être utilisé par le sinistré lui-même et uniquement comme moyen de paiement des marchandises qui font l'objet de sa commande. Il peut cependant s'en dessaisir au profit d'un groupement autorisé car, dans ce cas, il n'y a pas cession, mais mandat à ce groupement de s'occuper de ses intérêts. Mêmes règles que pour le certificat d'imputation en ce qui concerne les droits de douane et l'apurement définitif du compte.

4° Les Groupements. On entend par là les divers Groupements qui se sont constitués dans les régions libérées, soit pour bénéficier des avantages de la coopération, soit pour s'occuper des questions relatives aux sinistrés. Il en est ainsi des coopératives de reconstruction, elles-mêmes groupées en Unions et centralisées par la Confédération Générale des coopératives de reconstruction ; des groupements autorisés de sinistrés ; des groupements d'entrepreneurs, etc. Tous ces organismes peuvent passer des commandes au même titre que les sinistrés, et obtiennent, par l'intermédiaire de leurs membres, les certificats d'imputation ou les certificats de crédit nécessaires pour achever l'œuvre qu'ils ont entreprise. Les formalités qu'ils ont à remplir ne diffèrent pas des formalités accomplies par les sinistrés isolés. Il leur est accordé certaines faveurs, en raison de la surface qu'il présentent et des intérêts qu'ils surveillent. C'est ainsi qu'ils peuvent bénéficier de tours de faveur dans l'homologation, de crédits plus longs, de prix plus avantageux. Tous ces avantages restent, bien entendu, soumis à l'appréciation de l'administration.

B) *Particularités diverses. Des prestations à destination des régions libérées.* — Nous ne voulons étudier ici que deux points particuliers : le tarif douanier applicable, et les conditions dans lesquelles les sinistrés peuvent revendre les marchandises achetées sur prestations.

1° Le tarif douanier. — Les décrets du 28 juillet et 30 décembre 1922 ont admis au bénéfice du tarif minimum certaines marchandises en provenance d'Allemagne importées au titre des Réparations en nature, pour la restauration des régions dévastées. Un tableau est annexé à chacun de ces décrets qui fixe nominativement les marchandises qui profitent de ce régime. Ils sont fort longs. De plus, « restauration des régions dévastées » est entendu,

dans l'application, dans un sens fort large ; tout apport de marchandise figurant aux tableaux annexés, dans les régions dévastées est considéré comme « reconstitution ». Nous avons vu que le montant des droits de douane (tarif général) est imputé sur le compte de dommages. Le sinistré rapportant la preuve que les marchandises sont bien dans les régions libérées profite du tarif minimum. Il rapporte cette preuve d'une façon fort simple : en faisant apurer l'acquit à caution sous le couvert duquel les marchandises voyagent depuis leur entrée en France. Mais l'Etat est-il assuré que les régions libérées sont bien la dernière étape des marchandises avant leur utilisation ? autrement dit, est-on certain que la destination première n'est pas simplement un arrêt qui permet de bénéficier du tarif minimum, et que les marchandises ne vont pas être expédiées dans une autre région ou aux colonies, où devraient payer le tarif général ? C'est une question très délicate à cause de la possibilité que l'on a accordée aux sinistrés de revendre leurs prestations, sans limitation de destination.

2° Revente des marchandises importées sur prestations. C'est là une question très controversée. Elle intéresse tous les sinistrés qui ont reconstitué. Dans quelle mesure peut-on leur permettre de s'improviser commerçants, de constituer des stocks, de se procurer des marchandises en vue de les revendre, sans aucune garantie de maintien des prix ? On a longtemps hésité sur ce qu'il convenait de faire, mais on a fini par reconnaître qu'il n'était pas possible d'empêcher les sinistrés de faire de telles opérations. Aussi leur a-t-on reconnu le droit de revendre leurs prestations. Il faut cependant noter quelques réserves dans ce droit. Le ministre des régions libérées, dans une réponse qui figure au *Journal Officiel* du 14 mai 1925, écrit : « Les sinistrés peuvent revendre librement les prestations ainsi obtenues dans les régions libérées, dans toute la France et même dans les colonies. » Ce droit est restreint de deux façons : les sinistrés ne peuvent réexporter leurs prestations, ce qui serait contraire au règlement Wallemberg, et ils doivent en cas de revente à l'intérieur ou aux colonies, payer les droits au tarif général. Cependant, ainsi que tout ce qui touche aux régions libérées, le droit de revente suit les fluctuations des crédits. Les régions libérées, qui avaient eu droit, en 1925, à 200 millions de prestations avaient vu ce crédit porté à 400 millions en 1926 puis à 600 en 1927. Et malgré cette augmentation, une lettre collective du 13 février 1926 désirant prendre des mesures destinées à restreindre le dépôt des contrats pendant quel-

que temps, et réservant les prestations à la restauration matérielle et directe des régions libérées, décidait que momentanément, en raison de la situation des crédits, les Préfectures ne devraient plus recevoir de contrats pour lesquels « les titulaires ne se seraient pas engagés à utiliser personnellement, dans les régions libérées, les marchandises commandées, *ou tout au moins à les conserver pendant un an* (six mois pour le bétail). C'était évidemment supprimer momentanément le droit de revente. D'ailleurs, le 16 mars 1926, une autre lettre collective suspendait la réception de tout nouveau contrat, tous les crédits étant épuisés.

La circulaire 1205, du 27 janvier 1927, a envisagé la reprise des prestations pour le mois de février suivant. En vue de ce renouveau, elle complète les instructions de la circulaire 1197, d'après les deux directives suivantes :

1° Nécessité de limiter exactement la prise en charge des contrats à la dotation budgétaire accordée pour l'année en cours, et aux moyens de Trésorerie attribués aux régions libérées en confiant aux départements intéressés le soin d'établir leur plan de commandes pour l'année.

2° Maintien des prestations sur dommages de guerre dans leur rôle véritable, qui doit être, avant tout, de contribuer à la restauration directe matérielle des régions dévastées, restant à achever.

De la première idée, découlent des mesures d'ordre financier : la circulaire règle la répartition des crédits pour 1927 entre les divers départements. Ces crédits s'élèvent à 600 millions, moins le montant des échéances en cours d'année résultant de contrats antérieurs (environ 115 millions) et la contre-valeur des livraisons agricoles aux régions libérées (estimée à 62 millions) soit en tout 423 millions à répartir. De plus, pour faciliter la tâche des diverses préfectures et pour leur permettre d'établir un programme de contrats, la circulaire répartit en même temps la trésorerie en marks correspondant à ces crédits ; ainsi les préfets savent exactement de quelle somme mensuelle ils disposent, somme qu'ils ne peuvent dépasser mais qu'ils peuvent aussi ne pas employer entièrement, quitte à reverser le solde au crédit du mois suivant.

De la seconde idée découle une nouvelle réglementation du droit de revente et une révision des règles d'établissement des contrats. La circulaire distingue dans les contrats de prestations imputables sur dommages de guerre, les prestations destinées à

l'usage personnel du bénéficiaire, pour lesquelles il sera exigé en engagement écrit de l'emploi personnel, qui pourront porter sur l'intégralité des marchandises susceptibles d'être livrées par l'Allemagne conformément au règlement Wallemberg à l'exclusion toutefois de certains produits réservés aux prestations libres (1). Les animaux vivants pourront toutefois être revendus après six mois. Et les prestations acquises sur certificats d'imputation, pour laquelle l'engagement d'emploi personnel ne sera pas exigible. Pour celles-ci, considérant que l'on peut interdire aux sinistrés de revendre leurs prestations, lorsqu'ils ont satisfait aux obligations de la loi du 17 avril 1919, car ce serait les obliger à effectuer un second emploi ; mais que les intérêts de l'industrie française exigent que leur choix soit dirigé, canalisé vers certains produits dont nous manquons, la circulaire fixe dans son Annexe III une liste de produits, périodiquement révisable, arrêtée d'accord entre le Ministre du Commerce et celui des Finances et que, seuls, le sinistré pourra se procurer sur prestations. Cette liste que nous donnons en note (2) comprend des marchandises à marché large dont la vente est facile en France et sont par conséquent de nature à donner toutes satisfactions aux sinistrés.

(1) Charbon et dérivés, matières colorantes, produits chimiques et pharmaceutiques, soie artificielle, papier et pâte à papier, sucre raffiné, engrais azotés synthétiques (sauf le contingent réservé aux régions libérées).

(2) Liste des marchandises et produits susceptibles d'être acquis sur certificat d'imputation et non assujettis à l'obligation d'emploi personnel.

I. — *Matériaux de construction*

Ardoises naturelles et artificielles.

Bois de charpente, de menuiserie et de mine, poteaux et traverses.

Briques.

Câbles et cordages.

Carreaux céramique ou de ciment.

Cartons bitumés.

Chaux.

Ciments.

Fers et poutrelles.

Fil machine.

Pavés.

Peinture pour bâtiment.

Plomb laminé ou en tuyaux.

Poteries réfractaires.

Quincaillerie de bâtiment.

Serrurerie.

Tuiles et accessoires de couverture.

Zinc laminé ou façonné.

Vitrierie.

Matériel d'entreprise.

L'ordre de priorité à appliquer par les préfets est le suivant : a) commandes passées sur certificats de crédits ce sont celles destinées, nous l'avons vu, à la reconstitution matérielle des régions dévastées ; b) commandes passées sur certificats d'imputation avec engagement d'emploi personnel ; c) commandes passées sur certificats d'imputation et non assujetties à la règle d'emploi personnel. Enfin, parmi les dispositions diverses relatives à la rédaction des contrats, il faut signaler l'obligation d'une clause de garantie bancaire pour les contrats dépassant un million.

Toutes ces mesures sont les fruits de l'expérience des prestations dans les régions libérées. Les instructions d'ordre financier ont pour but d'empêcher le genre de celles situation duretour de de 1926 où, dès les premiers mois, les crédits furent épuisés par l'afflux des contrats classés par ordre chronologique sans distinction d'utilité ou d'urgence. Les mesures réglementant le droit de revente ont pour but l'intérêt même des sinistrés, à qui on veut ainsi ménager des opérations comportant un minimum de risques, et un maximum de sécurités.

Reste enfin la question du tarif général de douane que les sinistrés doivent payer lorsqu'ils revendent leurs prestations hors des régions libérées. La circulaire que nous avons résumée indique bien de nouveau le principe, mais ne prévoit aucun moyen efficace de percevoir le supplément de droits, aucun moyen de contrôle permettant de s'assurer que les marchandises ont bien acquitté le droit auquel elles sont assujetties. En fait nous croyons qu'il est effectivement quasi impossible d'effectuer cette perception. Lorsque le sinistré a reçu sa marchandise, lorsqu'il a apuré l'acquit-à-caution et acquitté les droits au tarif minimum, il est bien difficile d'être assuré qu'il ne va pas la réexpédier hors des régions libérées sans acquitter les droits du tarif général. Il faudrait pour cela établir un véritable cordon douanier autour de ces régions, et bien certainement la dépense de ce service dépasserait de beau-

II. — *Appareils destinés à l'aménagement des immeubles*

Appareils sanitaires.

Appareils d'éclairage.

III. — *Produits agricoles divers*

Semences.

Plants.

Engrais divers non azotés synthétiques.

IV. — *Matières premières et divers*

Terres réfractaires (Westerwald).

Houblon.

Sucre brut (dans les limites du contingent Wallemberg).

coup les perceptions qu'il pourrait faire. On se contente de punir sévèrement ceux qui sont surpris à frauder les droits, mais l'administration, malgré toute sa vigilance, est impuissante à réprimer entièrement ce trafic.

Tel est, brièvement exposé, le régime particulier des régions libérées.

Malheureusement, ainsi que nous l'avons signalé, ce marché tend à se fermer aux prestations en nature. Depuis le 26 mars 1926 au 1^{er} février 1926, aucun contrat ne fut passé. Il y eut un léger afflux de commandes à cette époque, au moment des nouveaux crédits et depuis leur nombre va en diminuant. Cette situation ne laisse pas d'être inquiétante pour l'avenir. Nous la retrouverons en étudiant le problème de l'absorption par la France des prestations.

En résumé, voici les divers types de livraisons en nature :

1. *Livraisons destinées aux régions libérées.* — Chaque année la loi de finances fixe un maximum pour ces livraisons. Il a été de 200 millions en 1925, de 400 millions en 1926, de 600 millions en 1927. Les sinistrés ou les groupements s'adressent, dans ces limites, à des fournisseurs qu'ils choisissent librement. En contrepartie de ces acquisitions, les sinistrés déposent au service des régions libérées, à leur Préfecture ou au service des prestations en nature suivant les cas, des certificats de dommages. Dans ce cas, le Trésor ne reçoit pas d'espèces, mais il réduit sa dette à l'égard des sinistrés.

2. *Livraisons ordinaires.* — Grande analogie avec les précédentes, mais les acheteurs versent au Trésor le prix des fournitures allemandes. Le Gouvernement français avertit l'Agent général des paiements, qui se charge de remettre aux fournisseurs allemands le montant du prix des fournitures.

3. *Livraisons de charbon.* — En vertu du Traité de Versailles.

4. *Livraisons faites directement pour le compte et sous le contrôle du Gouvernement français.* — Depuis le 1^{er} septembre 1924, ces livraisons ne comportent plus guère que des engrais azotiques et des matières colorantes. Elles sont revendues pour le compte du Gouvernement français par le « Comptoir Français de l'azote » et le « Bureau Central d'approvisionnement en matières colorantes ».

Nous en avons ainsi terminé avec l'exposé du régime actuel des prestations en nature. Nous nous sommes efforcés, sans prétendre à une description complète et détaillée pour laquelle nous renvoyons aux textes eux-mêmes et aux ouvrages spéciaux, d'en montrer les rouages intéressants de façon toute objective. Sans doute le système actuel est-il susceptible de perfectionnements assez importants. Nous avons vu le chemin déjà parcouru. Cependant les prestations sont maintenant pourvues d'un règlement international, d'une réglementation intérieure bien comprise, souple à souhait et aussi rapide dans sa procédure qu'on est en droit de l'exiger. Des tentatives intéressantes ont été faites dans le domaine des prix, qui n'ont pas toutes été suivies de succès. Il semble que c'est de ce côté que de nouveaux efforts doivent se porter. La question est d'autant plus importante que nombreux sont ceux qui voient venir avec une certaine crainte les années de plein rendement du Plan Dawes qui nous assureront chacune 1.300 millions de marks-or de prestations, soit au cours actuel 7.800 millions de francs. Comment la France pourra-t-elle absorber cette masse de marchandises. C'est le problème de l'avenir que nous effleurons dans notre dernière partie, après avoir rapidement noté le rendement du Plan Dawes dans ses trois premières années.

TROISIEME PARTIE

Le Passé et l'Avenir du Plan Dawes **Les tendances de la Nouvelle Politique** **des Prestations en nature**

Le Plaon Dawes a déjà un passé... Avant que ne soient écoulés les quatre ans de régime provisoire, il a suscité des critiques et de nombreux projets de révision ont été proposés par les personnalités les plus diverses des pays les plus différents. Ce n'est pas le lieu d'étudier en détail toutes ces propositions. Il nous semble cependant qu'étant donné la liaison très étroite qui existe entre la question générale des réparations et les prestations en nature, il est de notre devoir, et, dans le but d'être complets, nous ne saurions le méconnaître, d'esquisser tout au moins dans leurs grandes lignes, les problèmes de l'heure présente. Depuis quelque temps l'attention du monde a été à nouveau attirée sur ces questions, qui ont ainsi profité d'un regain d'actualité.

Nous partirons des résultats acquis, tels qu'ils résultent des rapports de M. Parker Gilbert, agent général des paiements, et nous aborderons successivement la situation actuelle de l'Allemagne en face des paiements de réparations, l'opinion internationale, pour finir par ce qui nous intéressera davantage parce que nos intérêts y sont directement mêlés par l'avenir des prestations en France.

SECTION I. — Le Passé

Les résultats acquis nous sont fournis par les documents officiels publiés par M. S. Parker Gilbert Agent Général des Paiements et Président du Comité des transferts. Ces documents sont nombreux, et nous ne retiendrons que les trois premiers rapports annuels qui ont paru en 1925, 1926 et 1927.

Ces rapports ne sont pas seulement composés de tableaux et de chiffres. Ils contiennent également une appréciation critique du fonctionnement de Plan et de la situation économique de l'Allemagne. Ils sont attendus avec impatience, et leur clarté n'est pas sans gêner considérablement ceux qui, en Allemagne ou dans d'autres pays, cherchent à brouiller les jeux et à renverser dans un but quelconque l'état de choses établi par les derniers traités. Rappelons simplement que l'on a soutenu avec un certains fond de vérité que la grande panique qui s'est produite à la Bourse de Berlin, et dont les répercussions ont été considérables non seulement dans l'industrie allemande, mais sur les marchés internationaux, avait été provoquée par les milieux quasi officiels dans la crainte d'un rapport défavorable à l'Allemagne pour l'exercice 1926-1927. Nous n'avons pas pu contrôler la certitude de ces allégations. Mais il faut remarquer cependant que cette panique a eu pour résultat de montrer combien les valeurs allemandes étaient « soufflées » et maintenues à un cours qui ne représentait pas leur valeur véritable ; elle a montré aussi que, malgré les apparences, la situation économique n'a pas encore repris en Allemagne son parfait équilibre, et que les plus grandes précautions sont encore nécessaires, si l'on veut éviter le retour de catastrophes financières comparables à celle de 1923-1924.

Pour toutes ces raisons, le rapport annuel de l'Agent Général des Paiements qui scrute, à l'aide de documents de première main le fond de l'activité économique allemande et qui en tire les conclusions utiles à l'avenir du Plan Dawes, doit retenir toute l'attention

A) Observations générales sur le fonctionnement du Plan Dawes et la situation économique de l'Allemagne.

Il ressort des trois premiers rapports que l'Allemagne a intégralement exécuté les charges qui lui incombait pendant les années 1924-1925, 1925-26 et 1926-27. Il en résulte également que le redressement économique qui s'était affirmé au cours des deux premières années a continué pendant la troisième. Mais on s'aperçoit également que, si la production s'est accrue dans de notables proportions, si la généralité des entreprises a prospéré, les finances publiques sont encore loin d'être administrées suivant une méthode saine et le Reich ainsi que les « pays » et les villes n'ont pas encore rompu avec les pratiques instaurées au temps de l'inflation.

1° Le premier rapport (1924-1295) contient en résumé les principales dispositions des traités et des conventions qui sont intervenus pour régler les versements allemands C'est ainsi qu'il énumère et rappelle l'administration de l'annuité, les mesures prises pour le paiement, la répartition de la première annuité entre les uissances et son utilisation, enfin sa gestion (règlement et administration). Il rend compte de l'émission de l'emprunt 1924. Puis, après avoir dans le chapitre « Comité des Transferts » expliqué le mécanisme des transferts en monnaies étrangères, des livraisons en nature et des « recovery acts », il analyse les travaux des Commissaires et des Trustees. Il passe ensuite à l'étude détaillée du budget du Reich, et démontre que s'il paraît équilibré, il est nécessaire d'opérer de larges compressions de dépenses, de réduire notamment les versements aux Etats et aux Communes et de remanier certains impôts. Il entre dans le détail de la dette publique allemande et rend compte des efforts réalisés pour assainir la monnaie et la circulation. Enfin, il brosse un large tableau de la situation économique générale par une analyse détaillée de la balance commerciale et du réajustement du commerce et de l'industrie, qui est en progrès sensibles.

Reprenons quelques points de cet exposé :

a) Mouvement des fonds.

Les transferts en espèces se sont bornés à des achats de monnaies étrangères pour le service de l'emprunt extérieur et pour le règlement du transport du charbon et du coke. Les transferts en nature ont été bien plus importants, conformément au vœu des experts. C'est ainsi que les livraisons en nature ont atteint une somme globale de 454 millions et demi de marks-or en chiffres ronds, dont le détail figure au tableau ci-dessous.

CATÉGORIES	TOTAL	POURCENTAGE
	MARKS-OR	DU TOTAL
Charbon, coke et lignite	236.618.513,67	52,07
Transports de charbon, coke et lignite	85.356.448,83	18,78
Engrais chimiques	23.272.126,25	5,12
Matières colorantes et produits pharmaceutiques	26.390.050,61	5,81
Restauration de la bibliothèque de Louvain	1.097.112,55	0,24
Livraisons diverses	81.690.977,07	17,98
Total	454.425.228,98	100,00

Conformément aux accords, ces livraisons ont été réparties de la façon suivante entre les puissances :

PUISSANCES	TOTAL	POURCENTAGE
	MARKS-OR	DU TOTAL
France	259.074.596,45	57,01
Empire britannique	4.535.634,78	1,00
Italie	63.776.529,99	14,03
Belgique	77.060.566,47	16,96
Etat Serbe-Croate-Slovène	31.164.921,80	6,86
Roumanie	7.394.225,43	1,63
Japon	3.809.332,46	0,84
Portugal	4.926.878,05	1,08
Grèce	2.642.364,43	0,58
Pologne	40.179,12	0,01
Total	454.425.228,98	100,00

Nous voyons que la France en a reçu la part la plus importante : environ 57 %. Les livraisons diverses qui figurent au premier tableau concernent une grande diversité de produits tels que : bétail, produits semi-fabriqués (bois de construction, poteaux télégraphiques, alcool, pavés) et produits fabriqués (machines agricoles et industrielles, hélices, produits de laboratoire, livres, matériel de chemins de fer).

Enfin, par application du Recovery Act, le Gouvernement britannique a touché 155 millions de marks-or, le Gouvernement français, environ 25 millions de marks-or.

Le total des paiements opérés n'a pas absorbé entièrement les crédits mis à la disposition de l'Agent des Paiements, dont le compte à la Reichsbank se soldait environ au 31 août par un crédit de 107 millions de marks-or environ.

b) Situation économique de l'Allemagne.

En présentant ses observations sur le budget allemand, le rapport de l'Agent des Paiements note qu'il a été largement équilibré pendant la période étudiée. Mais il fait ressortir que, si les recettes budgétaires ont dépassé de 39 % les prévisions, les versements aux Etats les ont dépassées de plus de 50 %. Et il note là une tendance dangereuse de l'augmentation des charges publiques par des dépenses de natures diverses, engagées sous des pressions d'ordre politique. « Il est manifeste, dit-il, que les dépenses publi-

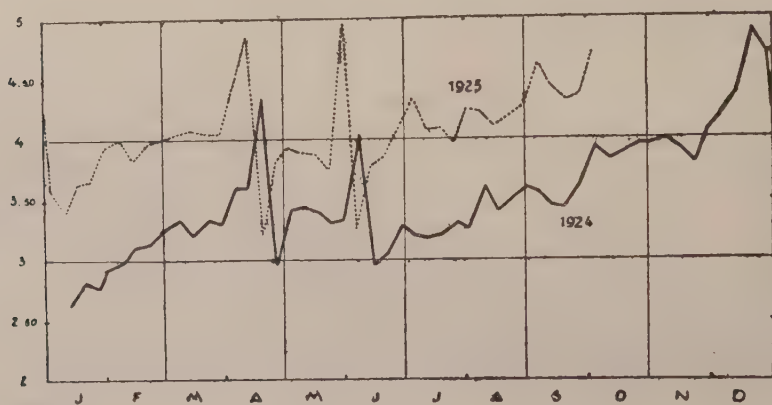
ques ont, d'une façon générale, une tendance dangereuse à augmenter, et cela, au moment même où l'économie allemande a le plus pressant besoin de laisser la plus grande part du revenu national dans des affaires productives au lieu de le disperser dans des dépenses gouvernementales toujours plus importantes. » L'augmentation des dépenses appelant un accroissement équivalent, et risquera de tair les sources mêmes de l'impôt. La preuve de la réalité des craintes du rapport se trouve dans les prévisions budgétaires pour l'exercice suivant.

Ces prévisions, en effet, font ressortir un déficit d'environ 350 milliards de marks-or. En y affectant même l'excédent du dernier exercice, on arrive à un déficit d'une centaine de millions. Le rapport conclut à un sévère contrôle des dépenses publiques. Quittant les finances publiques, le rapport étudie ensuite le commerce extérieur allemand dont il compare la situation à celle qu'il occupait en 1913. Il remarque tout d'abord que ce commerce est gêné par de nombreuses prohibitions, restrictions à l'importation, tarifs protecteurs. L'étude de la balance commerciale fait ressortir l'importance des emprunts et des crédits étrangers qui aident certes le capital d'exploitation à se reconstituer, mais qui retardent l'apparition d'un excédent des exportations sur les importations. C'est ce qui l'amène à conclure en préconisant la politique des crédits intérieurs

Enfin, poursuivant ses recherches sur la situation économique de l'Allemagne, le rapport note les progrès du réajustement du commerce et de l'industrie. La réorganisation de l'industrie s'est produite dans le sens du rassemblement des concurrents dans un trust plus ou moins étroit, ce qui a préparé le terrain à une production concentrée. Le volume physique de la production a augmenté dans des proportions considérables dans la majeure partie des branches de l'industrie : charbon, fer (cf. le tableau (1),

(1)	Fonte Tonnes	Acier Tonnes
Total en 1913 (limites territoriales actuelles, évaluation)	10.915.700	11.768.400
Total de 12 mois (septembre 1924-août 1925).....	10.338.586	12.588.052
1924		
Septembre	696.744	866.510
Octobre	759.193	939.701
Novembre	786.019	968.657
décembre	872.971	1.049.211

potasse (les ventes de potasse au cours des huit premiers mois de 1925 ont été plus considérables que pendant les douze mois de 1923 ou de 1924), activité commerciale (chiffre des affaires sensiblement plus considérable que celui de l'année précédente, quoique sur bien des points, ils soient inférieurs au chiffre d'avant-guerre.) L'accroissement du pouvoir d'achat suit la même progression : achats de particuliers, qui sont en progression continue depuis le début de 1924 (le diagramme que nous représentons ci-contre est significatif.



Les recettes des revenus gagés, qui sont en augmentation de 25 à 40 pour cent de 1924 en fournissent une autre preuve. Enfin, le chômage est en régression certaine (25 % de l'année précédente). Enfin, on note une certaine élévation des prix de gros, qui restent cependant inférieurs à ceux pratiqués en Angleterre et aux Etats-Unis, mais on remarque une disproportion évidente entre les prix de gros et les prix de détail, qui tient à ce que nombre de commerçants n'ont pas encore renoncé aux habitudes prises

1925		
Janvier	909.849	1.180.908
Février	873.319	1.155.351
Mars	990.606	1.209.294
Avril	896.362	1.064.420
Mai	960.541	1.114.746
Juin	941.201	1.108.748
Juillet	885.880	1.031.019
Août	765.901	899.487
Septembre	734.935	878.333
Octobre	741.741	928.339

pendant la période de dépréciation verticale du mark, et grâce auxquelles ils se couvraient d'une façon parfois abusive des risques de change ; de plus, le nombre des intermédiaires a augmenté, et aussi le commerce semble atteint de la véritable manie d'organisation et de dépenses somptuaires que l'on remarque dans la gestion des finances publiques comme on la retrouve dans la grande industrie, qui a pour résultat une augmentation de frais supplémentaire.

En résumé, le travail de l'Agent des paiements fait ressortir une situation favorable, qui permet largement à l'Allemagne de subvenir aux dépenses qui lui incombent en vertu du plan Dawes ; mais il attire l'attention sur le danger que présente, pour l'équilibre du budget, l'augmentation inconsidérée des dépenses publiques.

Nous nous sommes longuement arrêtés sur ce premier rapport qui, à nos yeux, a une grande importance par le fait même qu'il est le premier et qu'il constate les résultats, attendus avec une grande curiosité, de la nouvelle organisation monétaire allemande et de son action sur le paiement des réparations. Nous avons voulu également montrer toute l'ampleur de ce travail ; nous passerons plus rapidement sur les deux suivants, dont nous résumerons brièvement les conclusions.

2° Le second rapport de l'Agent des paiements (exercice 1925-1926) observe le même plan général que le premier. Il commence par noter que l'Allemagne a subi, au cours de l'hiver 1925-1926, une crise de réadaptation assez sérieuse : « au cours de cette période difficile, beaucoup d'entreprises ont cessé d'exister, au grand dommage des individus, mais au profit certain du pays considéré dans son ensemble ». Cette crise semble se dénouer dans les derniers mois de l'exercice considéré, et les choses tendent à revenir normales.

a) Mouvement des fonds : Les versements faits par le Reich à l'agent des paiements se sont élevés à 1.220 millions en chiffres ronds. Sur cette somme, il a été transféré en espèces 415 millions (service de l'emprunt, recovery acts, frais, etc.), et il a été payé en marks-or 760 millions (livraisons en nature, armées d'occupation, divers). Le solde créditeur s'élevait au 31 août 1926 à 93 millions et demi, engagés d'ailleurs en grande partie pour des paiements à venir, du fait de contrats de livraisons en nature non encore exécutés.

b) Situation économique de l'Allemagne : Le second rapport insiste de nouveau sur le danger créé par l'exagération des dépenses publiques : versements faits aux Etats sans besoins réels de ceux-ci, budget extraordinaire (qui, suivant la théorie du ministre des Finances du Reich, doit servir à payer des dépenses en capital, qui doivent être soldées non par les recettes courantes, mais par l'emprunt). Il remarque ici, comme il l'a fait l'année précédente, que l'on se laisse entraîner à des dépenses inutiles. La création du budget extraordinaire en est une nouvelle preuve, qui incite à dépenser largement pour des raisons diverses qui ne résisteraient pas si « ces dépenses passaient au crible du budget ordinaire ». Enfin, l'étude du commerce et de la production fait ressortir d'une part une balance commerciale en excédent dans son ensemble, et une tendance du commerce allemand à reprendre son orientation d'avant-guerre, grâce aux traités de commerce conclus et ratifiés pendant cette nouvelle période.

La conclusion de ce second rapport constate l'exactitude des prévisions des experts et le développement normal du système qu'ils ont préconisé.

3° Le troisième rapport (exercice 1926-1927) est plus volumineux. C'est qu'en effet, M. Parker Gilbert y relate les événements importants qui se sont déroulés depuis le mois de mai 1927. Un rapport partiel paru au mois de juin 1927, concernant les neuf premiers mois du troisième exercice y avait déjà fait allusion.

Mais l'accroissement des prévisions de dépenses du budget allemand et la politique d'emprunts extérieurs poursuivie par le gouvernement a amené en octobre-novembre un échange de notes entre l'Agent général des Paiements et M. Kohler, ministre des Finances du Reich, qui est commenté dans ce rapport. On trouvera dans la section suivante quelques développements sur cette situation.

En ce qui concerne le troisième rapport, il observe toujours le même plan général.

a) Mouvement des fonds : les versements allemands se sont élevés à 1.478 millions de marks. Cette somme est plus élevée que celle prévue au plan en raison d'un arrangement conclu avec le gouvernement allemand dont la trésorerie s'accommodait mieux de cet aménagement. Il a été transféré 683.000.000 marks en espèces, et il a été payé 698.600.000 marks en nature. Le solde créditeur, au 31 août 1927, s'élevait à 185.487.000 marks, sur lesquels 145 millions étaient engagés.

b) La situation économique, largement étudiée, notamment sous les rubriques « Budgets du Reich » et « Crédit et Monnaie en Allemagne », sera exposée ci-dessous dans la section consacrée à la « situation actuelle ».

B) *Les paiements faits à la France.* Sur ce point de simple statistique, qu'il nous suffise de reproduire purement et simplement les chiffres énoncés dans les rapports que nous venons d'étudier.

1) Nombre et nature des contrats passés :

a) Année 1925-1926 :

Catégories de marchandises	Nombre de contrats	Quantités	Valeur en reischmarks
Charbon, coke et lignite ..	98	1.937.124 ¹⁾	43.248.657
Sous-produits du charbon ..	25	45.685 ¹⁾	4.251.019
Briques et autres produits réfractaires	24	—	316.771
Engrais et autres produits chimiques	49	238.356 ¹⁾	61.466.639
Fer, aciers et autres métaux	190	52.806 ¹⁾	13.816.881
Dragage du port du Havre.	1	—	4.736.000
Câbles téléphoniques	—	—	—
Machines	793	—	27.358.082
Bois	258	336.921 ²⁾	20.625.010
Poteaux télégraphiques	56	124.519 ³⁾	1.947.324
Traverses de chemins de fer.	—	—	—
Pâtes de bois et autres arti- cles de la catégorie du papier	213	164.274 ¹⁾	37.328.396
Chevaux	—	2.239 ³⁾	—
Bêtes à cornes	771	24.241 ³⁾	19.380.032
Moutons	—	92.531 ³⁾	—
Sucres et autres produits agricoles	25	—	25.541.322
Textiles	5	—	163.095
Verreries	4	—	157.400
Autres marchandises	47	—	1.827.583
Totaux	2.559		262.164.211

(1) En tonnes. (2) En mètres cubes. (3) En unités.

b) Année 1926-1927 :

Catégories de marchandises	Nombre de contrats	Quantités	Valeur en reischmarks
Charbon, coke et lignite ...	129	9.076.780 ¹⁾	197.305.197
Sous-produits du charbon ..	28	42.007 ¹⁾	6.072.798
Engrais et autres produits réfractaires	63	—	1.620.429
Briques et autres produits chimiques	26	157.205 ¹⁾	28.726.931
Fer, acier et autres métaux..	204	58.949 ¹⁾	11.751.571
Dragage du port du Havre (extension du contrat primitif)	1	—	622.050
Câble téléphonique Paris- Bordeaux	1	—	20.406.830
Machines	1.197	—	62.768.914
Bois	439	709.835 ²⁾	40.860.477
Poteaux télégraphiques	79	503.445 ³⁾	8.102.343
Traverses de chemins de fer.	7	59.100 ³⁾	931.875
Pâte de bois et autres articles de la catégorie du papier	189	95.864 ¹⁾	27.032.037
Chevaux		6.782 ³⁾	
Bêtes à corne	284	9.542	28.573.663
Moutons		145.342	
Sucre et autres produits agri- coles	86	—	32.888.461
Textiles	1	—	3.115
Verrerie	15	—	195.220
Autres marchandises	39	—	4.766.952
Totaux	2.988	—	472.628.363

2) Quote part totale de la France dans les trois annuités :

Annuités	Frais des armées d'occupation arriérés frais courts		Dette de guerre de la Belgique	Resti- tutions	Réparations	Total
1924-1925	6.412	110.000	16.663	4.454	316.983	454.212
1925-1926	10.628	110.000	21.238	5.677	436.241	583.784
1926-1927	10.688	10.000	27.000	7.217	600.784	745.689

(en milliers de marks-or)

3) Paiements en nature faits à la France :

Nature des Paiements	1924-1925	1925-1926	1926-1927
Livraisons de coke, charbon, lignite	136.212.112 85	182.148.096 30	194.072.856 99
Livraisons de matières colo- rantes et pro- duits pharma- ceutiques	5.163.079 35	2.351.047 85	3.287.633 30
Livraisons d'en- grais chimi- ques et prod. azotés	19.655.862 09	47.891.578 25	47.251.424 30
Livrais. de sous- produits du charbon	—	3.023.915 30	5.799.904 35
Livrais. de ter- res réfractai- res	—	102.541 61	154.761 25
Livrais. de pro- duits agricoles	—	17.212.749 77	18.740.599 12
Livrais. de bois	—	18.110.854 44	22.379.021 11
Livr. de sucre..	—	12.895.734 49	17.970.458 96
Livr. diverses .	20.705.135 50	83.726.242 42	84.407.900 68
Total	234.897.569 49	426.145.450 51	412.396.731 68
Réparation Re- covery Act. .	25.090.220 95	41.495.166 17	59.509.942 99

SECTION II. *La situation actuelle.*

Il entre dans les préoccupations de tous les pays intéressés une certaine inquiétude : la situation de l'Allemagne permettra-t-elle de continuer l'application du plan Dawes ?

En réalité, l'Allemagne a accepté ce règlement de comptes, parce qu'elle ne pouvait matériellement pas faire autrement. On lui accordait un certain répit, pendant lequel elle pouvait se redresser économiquement, pendant lequel elle pouvait également assai-

nir sa situation financière, reprendre sa circulation monétaire sur de nouvelles bases, après avoir pratiquement éteint sa dette intérieure. C'était là, pour elle, en 1924, un résultat inespéré.

Peut-on en déduire que son désir est toujours le même d'exécuter ses obligations ? Il semble au contraire que, dès le début, l'opinion se soit dressée une fois de plus contre les accords intervenus, et qu'elle se soit insurgée contre les obligations imposées, pour obtenir aussitôt une nouvelle révision et une nouvelle réduction de ses charges.

Il faut reconnaître que l'Allemagne a régulièrement acquitté les sommes afférentes aux trois premiers exercices. Mais on ne saurait passer sous silence les critiques et les avertissements que tous les partis politiques ont fait entendre, dans le but d'arrêter la politique d'exécution, au moins lorsque l'Allemagne devra payer 2.500 millions de marks-or par an.

M. Lewandowski, dans une étude parue dans la *Revue des Deux Mondes* du 15 juillet 1927, remarque que le Gouvernement allemand s'est tenu prudemment sur la réserve, et il pense que les engagements financiers ont été satisfaits pour la fin suprême de l'évacuation de la Rhénanie, dans l'esprit du pacte de Locarno. Et si, d'ailleurs, le Gouvernement se tient, dans ses actes officiels, dans la limite des engagements souscrits, ne convient-il pas de remarquer qu'en sous-main, il ne s'oppose en aucune façon aux agissements de ceux qui veulent saboter le plan Dawes. Ceux-ci ont pour but essentiel de ne pas s'acquitter des paiements de réparations. Et, pour arriver à leurs fins, ils prétendent le plan inexécutable, tant par l'importance des sommes que l'Allemagne doit fournir, sur son budget notamment, que par l'impossibilité de réaliser leur transfert ; ils insistent, en la comparant à la transfusion du sang, sur les caractères de cette transfusion économique, et ils en soulignent les dangers, pour la donner comme pour celui qui reçoit.

Dans le domaine des faits, la balance commerciale, en excédent au début, accuse maintenant un déficit important ; les dépenses somptuaires et inutiles des Etats et des municipalités, réglées au moyen de crédits extérieurs menacent de rendre plus difficiles encore les transferts futurs ; enfin, les dépenses publiques du Reich, majorées dans des proportions importantes, menacent de compromettre l'équilibre du budget.

Il a fallu deux interventions particulièrement brutales pour que le danger soit momentanément écarté. La première a été celle

de M. Parker Gilbert. Déjà, dans son rapport du mois de juin 1927, il laissait percer le danger qu'il y avait pour l'équilibre du budget dans l'augmentation prévue des dépenses. Une série d'interventions faites auprès du gouvernement allemand de juillet à septembre n'ayant donné aucun résultat, M. Parker Gilbert se décida, au mois d'octobre dernier, à publier un mémoire qui fit un certain bruit, et provoqua à Berlin une certaine émotion : le projet de budget, en effet, prévoyait une augmentation de dépenses de deux milliards, nécessitée par les nouvelles lois sur l'enseignement scolaire religieux, sur l'augmentation des traitements des fonctionnaires et sur le relèvement des indemnités et pensions de guerre, dépenses pour lesquels le budget ne prévoyait aucune couverture ; la démarche de M. Parker Gilbert a eu son plein effet et le gouvernement s'est décidé à modifier ses prévisions dans le sens qui lui était indiqué.

Le danger qui résulte de l'augmentation des emprunts extérieurs subsiste encore. Là, encore, le gouvernement allemand, tout en respectant ostensiblement ses engagements, a travaillé à établir une situation déficitaire. Les économistes allemands s'en sont emparés pour montrer que le plan Dawes en était la cause : ils prétendent que les charges qui en sont résultées n'ont été supportées que grâce à un afflux de crédits étrangers, et non par un supplément de la production nationale. Ils prétendent que la situation du marché monétaire en Allemagne, influencée par ce courant venu de l'étranger, a provoqué une surévaluation de la force contributive du peuple allemand. Cette opinion a été en partie confirmée par la crise brusque survenue au mois de juin 1927 à la Bourse de Berlin à la suite des mesures restrictives prises par la Reichsbank, réduisant les crédits mis à la disposition du marché financier. Nous avons déjà dit ce qu'on avait pensé de cette opération.

Il faut ajouter à ce danger la situation créée par les Etats et les municipalités, qui se livrent à des dépenses excessives, grâce à des emprunts faits à l'étranger. Ces emprunts sont une menace pour l'avenir des transferts, car, pour assurer leur service et leur remboursement, il sera nécessaire d'acheter des devises, réduisant ainsi la part de change réservée au paiement des réparations. Cette manière d'agir a été relevée avec accrimonie par M. Schacht, Directeur de la Reichsbank, notamment dans une conférence faite à Bochum, au mois de novembre 1927. Les appels de l'Allemagne au crédit extérieur ont été tout d'abord une conséquence naturelle de la faillite monétaire. Mais ils ont pris rapidement un déve-

loppement excessif, M. Schacht les évalue à 9 milliards en capital, et leur service doit absorber 700 millions de marks-or. Il est évident qu'au moment où les devises affluent en Allemagne, les règlements extérieurs pour les réparations se trouvent facilités. Mais il est à craindre qu'ultérieurement le paiement des intérêts ne pèse lourdement sur la balance générale du Reich et ne rende les transferts difficiles. Il y a là un péril que le directeur de la Reichsbank ne se dissimule pas. Si l'on n'y met bon ordre, cette situation est de nature à agir fortement sur la stabilisation du mark : les paiements de réparations absorbant un certain nombre de devises, l'Allemagne pourrait manquer de change, non seulement pour payer les intérêts des prêts qu'elle a obtenus au dehors, mais aussi pour combler le déficit de sa balance économique. Son crédit extérieur s'effondrerait du seul fait que le service de ses emprunts ne serait plus assuré ; ainsi la stabilité du mark, que les experts ont considéré comme la première condition du fonctionnement de leur plan risquerait de se voir compromise. « La Reichsbank, dit M. Schacht, ne peut pas indéfiniment, en transformant des dollars en billets de banque fournir à l'économie allemande du crédit et du capital : cela conduirait à l'inflation. »

On le voit donc le gouvernement allemand semble suivre les conseils que lui donnait M. Keynes au mois de juillet dernier : il sépare dans l'exécution des réparations la partie qui dépend de l'Allemagne de celle qui ne dépend pas d'elle, en faisant ses efforts pour maintenir un équilibre apparent et payer les sommes qui lui incombent, sans s'occuper des transferts qui incombent à l'agent des paiements. Il va même plus loin, en s'efforçant d'entraver le bon fonctionnement des transferts par son inertie et en laissant agir sans contrôle les Etats et les villes. Il espère ainsi éviter toute critique et obliger les Alliés, devant une situation nettement défavorable, à provoquer une révision.

Les faits, heureusement, démentent en partie cette attitude. Les rapports de M. Parker Gilbert, tout en attirant l'attention aussi bien des Alliés que du Gouvernement allemand sur le péril qui résulte de ses agissements, montrent l'Allemagne dans une situation prospère, économiquement.

Les rapports des Chambres de commerce et d'industrie font ressortir une situation pleinement satisfaisante. Il semble donc que l'on puisse conclure en faisant confiance à l'avenir.

Si les Allemands cherchent à obtenir un réajustement du Plan, il faut aussi remarquer qu'ils y sont encouragés par des opinions

venues de l'extérieur. Dans cet ordre d'idées, il faut mentionner l'action de M. J.-M. Keynes, dont l'attitude n'est pas nouvelle, et qui examine le Plan en relation avec les intérêts de l'Angleterre. Il est hors de doute que l'Angleterre voit d'un mauvais œil s'effectuer les paiements de réparations, puisque la majorité de ces paiements doit se faire en nature, ce qui constitue une menace sérieuse pour son industrie. L'obligation d'exporter qui nécessite de la part de l'Allemagne un gros effort sur les marchés extérieurs ne lui plaît pas davantage. Et M. Keynes, prétendant qu'il faudra arriver à annuler les dettes car les transferts monétaires sont impossibles de pays à pays, réclame, pour commencer, la suppression des dettes de réparations.

Une opinion nous est plus favorable, qui nous vient d'Amérique avec le livre récent de M. George P. Auld qui, rendant hommage à la politique française, démonte pièce à pièce les raisonnements de M. Keynes et les tourne à son profit. Son livre, qui constitue une magnifique défense du Plan, est une preuve nouvelle de l'intérêt que porte l'Amérique aux questions européennes et surtout à ces questions de règlement des dettes. Il faut y voir sans doute le désir qu'elle a de voir bientôt résolue la question des dettes interralliées qui, par sa solution, est de nature à changer toutes les données du problème des réparations.

SECTION III. — *L'avenir des Prestations en nature.*

S'il semble que du côté de l'Allemagne, le Plan Dawes puisse continuer d'être appliqué sans trop de difficultés, il est une autre face du problème qui nous intéresse encore plus directement. Comment la France pourra-t-elle absorber les quelques 7 ou 8 milliards qui lui reviendront à partir de 1929 ? Si tous les transferts pouvaient s'effectuer en espèces, le problème serait extrêmement simple : nous ne manquons pas, hélas ! de dettes, tant intérieures qu'extérieures, et un simple virement constituerait toute l'opération.

Mais nous allons recevoir la quasi-totalité de ces sommes en nature, et ici, il faut se demander quelle sera leur meilleur utilisation. Nous avons vu que le marché des régions libérées se ferme peu à peu aux prestations en nature. Il faut le regretter bien vivement : on a perdu un temps précieux depuis la signature du Traité de Versailles. Tous ces matériaux de construction, ces matériels industriels qu'il a fallu se procurer un peu partout auraient bien évidemment dû venir d'Allemagne. C'est pour cet usage que

les livraisons en nature avaient été créées par le Traité mais il est maintenant trop tard et leur afflux, qui eût été bienfaisant en 1919 menace maintenant d'engorger notre marché et de porter préjudice à notre production nationale.

C'est dans le but d'utiliser au mieux les prestations en nature que l'on a préconisé leur emploi à de grands travaux d'aménagement et à l'amélioration de notre outillage national. Le plan Le Trocquer en 1922, repris et corrigé par M. de Monzie, puis par M. Tardieu, a prévu l'aménagement du Rhône et de diverses rivières pour la navigation, la création de canaux, des aménagements de chutes d'eau en vue de notre outillage hydro-électrique, l'électrification des campagnes, des travaux dans les colonies, etc. On pense ainsi employer les matériaux venant d'Allemagne et peut-être la main-d'œuvre allemande à des travaux très coûteux, dont l'établissement permettrait, au bout d'un temps assez long, l'abaissement des prix de revient, la diminution des impôts, l'augmentation du bien-être. Nous bénéficions, dit-on, d'avantages qui ne nous coûtent rien, que nous ne pourrions employer sans danger à d'autres fins, profitons-en pour exécuter des travaux que, sans cela, nous serions hors d'état d'envisager.

Cette opinion est favorablement commentée, et nombre d'articles de revue, d'ouvrages spéciaux, s'en font les interprètes et s'étendent longuement sur les avantages de ce mode d'emploi des prestations, qui, à leur dire, est sans inconvénient et commandé par les circonstances.

Il semble, que devant cette quasi-unanimité, il ne soit pas possible d'émettre une autre opinion, et cependant, nous apportons quelques réserves. Et d'abord ne nous étonnons pas de retrouver ici les critiques de l'industrie française, qui sort à peine de la crise économique et qui verrait avec plaisir ces travaux lui être confiés. Il est facile cependant de lui répondre qu'il faut les circonstances exceptionnelles et les facilités de financement qu'offre le Plan pour que ces travaux soient entrepris, et que, malgré l'intérêt qu'ils auraient pour notre industrie, ils doivent être faits grâce au Plan Dawes, et non autrement.

Il faut également relever le danger, signalé par M. Taittinger dans le Capital, de l'utilisation de la main-d'œuvre allemande, surtout dans les colonies. Il y a là, peut-être, une question de prestige national ; mais bien certainement, il faut étudier sérieusement,

avant de l'autoriser, les conditions de l'immigration de la main-d'œuvre allemande dans nos colonies.

Mais ces critiques de détail mises à part, il nous semble que l'emploi des prestations en nature à la construction de grands travaux publics ne constitue qu'une solution de fortune.

Que doivent être pour nous les paiements de l'Allemagne ? la réparation du dommage qui nous a été causé du fait de la guerre, c'est-à-dire la reconstruction de nos régions dévastées principalement. Cette reconstruction, nous l'avons entreprise à nos frais, mais nous avons contracté de ce chef une dette intérieure et extérieure considérable. Il semble donc que ce soit avant tout à l'amortissement de la dette que nous devons consacrer les paiements de l'Allemagne, à sa réduction en capital, partant, en intérêts, ce qui nous permettra d'alléger peu à peu les charges de notre budget et de réduire le fardeau des impôts. Ainsi l'industrie, libérée de ce poids actuellement écrasant, verra reprendre son essor. Est-il bien certain que le développement des communications et le perfectionnement de l'outillage national soient le plus sûr moyen d'y atteindre ? Sans doute l'amélioration des conditions de la production sont de nature à opérer ce relèvement, et il faut se garder de repousser systématiquement toute suggestion de ce genre. Mais nous croyons que les grands travaux envisagés n'apporteront aucun allègement à nos charges. C'est en effet dans les périodes de grande prospérité économique qu'un pays peut se permettre de faire de nouvelles constructions et de perfectionner son outillage. Les nations suivent là le sort des particuliers. Nous ne pouvons pas actuellement nous payer le luxe de nouvelles installations, et enfouir dans des immobilisations à très long terme les capitaux qui nous sont dûs. Les travaux que l'on a envisagés (construction de canaux, aménagements de cours d'eau, agrandissements et construction de ports) sont évidemment des perfectionnements qui nous seraient très utiles. Nous sont-ils indispensables ? Les matériaux et les capitaux qui y seraient employés seraient immobilisés à jamais, car il est inutile d'espérer amortir grâce à l'exploitation, le capital représenté par ces travaux. Ni un droit de stationnement dans un port, ni un péage, ni une redevance quelconque, en admettant même qu'ils arrivent à assurer les frais d'entretien, ne peuvent être considérés sérieusement comme des rentrées intéressantes pour les budgets futurs, capables d'opérer un abaissement de nos dettes et de nos impôts.

Il est un autre danger : il est à craindre, en effet, que les travaux entrepris ne soient ni indispensables, *ni même utiles*. Des estimations, toutes bénévoles et officieuses, ont démontré, à propos de l'aménagement du Rhône par exemple, que les travaux qui y seraient entrepris, quoique fort coûteux, n'apporteraient aucun avantage nouveau, et que, même, le prix du transport par eau, dans les conditions qui seraient imposées, ne pourraient pas faire concurrence aux prix des chemins de fer. Il y a, par contre, dans ces travaux de magnifiques occasions de surenchère électorale, et l'ingérence de la politique dans ce domaine, qui doit rester purement économique, semble assez peu souhaitable. Au lieu d'alléger les taxes que nous supportons, ces travaux ne feraient que les augmenter par l'adjonction des droits de péage, etc., que nous avons mentionnés, indispensables pour assurer un essai de remboursement au Budget des sommes ainsi avancées.

Est-ce à dire que nous pensions qu'il faille abandonner complètement tout projet d'emploi des prestations à des travaux d'utilité publique ? Loin de là notre pensée ! Mais nous voulons marquer seulement qu'une solide discrimination s'impose avant de s'engager plus loin.

C'est qu'en effet, il est des travaux qui sont susceptibles non seulement de productivité certaine, mais qui surtout peuvent apporter au Budget en l'espace de vingt à trente ans des ressources considérables. Il en est ainsi des constructions d'habitations à bon marché, des travaux urbains (égouts, écoles, dont nos communes au contraire des villes allemandes, ont le plus urgent besoin), des travaux de signalisation sur les routes et sur les chemins de fer, des grandes constructions navales, des travaux d'électrification et d'aménagement de chutes d'eau. Pour ceux-là, en effet, on pourrait envisager la création de compagnies ou de sociétés solides, auxquelles l'Etat permettrait de recevoir directement leurs marchandises d'Allemagne, quitte à se voir rembourser suivant un système particulier d'annuités. Ces travaux, véritablement productifs de richesse, permettraient d'assurer dans un temps relativement court des rentrées importantes au Budget. En même temps, ils concourent à l'amélioration des conditions du travail, au développement des communications et de l'outillage national. Ils comportent une exploitation rémunératrice et répondent à un véritable besoin public. Il nous semble bien, en définitive, que nos efforts doivent se porter de ce côté, et que les futurs emplois des prestations en nature soient,

(outre les prestations libres, dont les services sont incontestables à la condition de régler le régime des prix), la construction de travaux d'utilité publique à rendement productif.

Ce n'est peut-être pas là le plan grandiose qui avait été entrevu, mais c'est, croyons-nous, le plus grand bénéfice des années futures.

CONCLUSION

Vers une revision du Plan Dawes

Le problème de l'utilisation des prestations en nature par la France est cependant encore soumis à une condition essentielle : le maintien du « statu quo » dans le domaine des réparations.

Arrivés au terme de notre étude, il nous reste à faire connaître notre sentiment sur l'avenir. De nombreuses voix se sont élevées depuis 1924, qui ont exposé leur opinion sur les temps futurs et il semble bien que dans les temps troublés que nous avons traversés et dont nous n'avons peut-être pas encore vu la fin, il faille se montrer très réservé dans les appréciations sur les événements futurs. Les faits ont démontré que les apparences les plus sûres étaient souvent les plus trompeuses et qu'il était téméraire de porter à l'avance des jugements, alors que les expériences en cours n'étaient pas encore en voie d'achèvement.

On peut cependant dégager une tendance dans les événements actuels et il semble que, de plusieurs côtés, la révision du Plan Dawes soit envisagée comme devant se produire certainement dans un délai assez court. Le dernier rapport de M. Parker Gilbert a laissé entendre tout au moins que la fixation d'un terme aux annuités serait nécessaire pour permettre à l'Allemagne de reprendre son complet essor. L'incertitude où elle se trouve du temps qu'il lui faudra supporter la lourde charge des réparations nuit à son développement et à son crédit. La question des dettes interalliées pèse aussi lourdement sur l'avenir. Les accords de Washington, par leur défaut de ratification, laissent en suspens le règlement des comptes définitifs et il subsiste entre la France et les Etats-Unis un malaise

qui ne sera entièrement dissipé que lorsqu'une solution sera intervenue.

Les engagements que nous avons souscrits eu égard aux versements que nous devons recevoir de l'Allemagne reposent sur une fiction juridique, ainsi que l'a démontré M. Ed. Allix dans son étude sur le plan Dawes et les accords de Washington ((Revue Politique et Parlementaire, 10 novembre 1926). Mais les faits se séparent de la théorie et la réalité finit toujours par prendre sa revanche. « Que l'Allemagne, écrit M. Allix, se dérobe à ses engagements, que les transferts soient impossibles, d'Allemagne en France, ou de France aux Etats-Unis, qu'une crise financière entame notre capacité de paiement, il est bien clair que nous ne pourrons pas fournir les annuités stipulées. On sera bien obligé de revenir au langage des faits : si on ne peut pas payer, on ne paiera pas. On se trouvera alors en présence d'une situation nouvelle qui, pour n'avoir pas été prévue dans les accords, n'en nécessitera pas moins de nouveaux arrangements. »

De leur côté, les Etats-Unis se trouvent eux aussi dans une situation d'inéquilibre. La guerre a drainé en Amérique la plus forte partie des stocks monétaires du monde. Alors que les autres pays manquent de numéraire, elle est intoxiquée par l'or qui a afflué chez elle. Ce pays, qui, jusqu'à la guerre, consommait 95 % de sa production, est devenu, en puissance, par l'augmentation de sa production, le plus grand exportateur du monde. Pendant l'après-guerre, les Etats-Unis ont employé une partie de leurs bénéfices à augmenter encore leur appareil productif, dans le but de réaliser le plus grand rêve de leur doctrine et de leur industrie : l'expansion de l'économie américaine dans le monde. Le parallèle s'impose ici avec l'Allemagne qui, par des moyens tous différents, utilisant, au contraire de la richesse américaine, la dévalorisation de sa monnaie pour constituer un outillage économique considérable, a tenté de se replacer au premier plan des pays exportateurs. Riche de son organisation actuelle, l'Amérique attend avec impatience le moment de réaliser son ambition : et lorsqu'elle en aura l'occasion, dettes interalliées et Plan Dawes deviendront à ses yeux des facteurs négligeables, dont le maintien importera trop peu à son sens pour qu'une annulation générale ne soit pas provoquée par son initiative.

Il est donc vraisemblable que nous aurons dans un délai relativement court à enregistrer d'importantes modifications dans ces domaines. L'occasion se trouvera facilement : lorsqu'un ou deux

exercices normaux du Plan Dawes se seront écoulés, l'Allemagne prendra prétexte d'un excédent quelconque à liquider, de la fixation de sa dette ou même de la question coloniale (1), pour provoquer une nouvelle réunion ; on verra alors les Etats-Unis accourir, et c'est du choc de leurs deux puissances que devra surgir le régime de l'avenir ; c'est alors qu'aura vécu le Plan Dawes, qui aura été, suivant la définition de M. Auld « la plus grande opération de crédit qui ait jamais été réalisée ».

FIN

(1) Dans ses ambitions exportatrices, l'Allemagne est bridée par son manque de colonies. Un pays aussi puissant ne peut à l'époque actuelle se passer de ce débouché. L'opinion qui tend à rendre à l'Allemagne les colonies qui lui ont été retirées par le Traité de Versailles commence à se répandre même en France. M. Germain Martin dans la leçon qui terminait son cours 1926-1927 à la Faculté de Droit de Paris, lui donnait l'appui de son autorité et concluait dans le sens de ce remaniement.

BIBLIOGRAPHIE

I. — Documents officiels. Textes législatifs et réglementaires Travaux parlementaires

Conventions d'armistices passées avec la Turquie, la Bulgarie, l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne par les Puissances alliées et associées (Ministère des Affaires étrangères. Guerre européenne). Doc. 1918. — Imprimerie Nationale, 1919.

Traité de Paix entre les Puissances alliées et associées et l'Allemagne, signé à Versailles le 28 juin 1919. — Imprimerie Nationale, 1919.

Commission des Réparations. Collection des documents officiels parus chez Alcan, Paris, 1922 à 1927. — V. notamment :

Fascicule IX : Règlement relatif aux prestations en nature, 1925 (1).

— XI : Rapport de l'Agent général des paiements des Réparations, 30 novembre 1925.

— XV : Rapport de l'Agent général des paiements des Réparations, 30 novembre 1926.

— XVII : Rapport de l'Agent général des paiements des Réparations, 15 décembre 1927.

Conférence de Londres (Ministère des Affaires étrangères). Documents diplomatiques, Paris. — Imprimerie Nationale, 1925.

Accord relatif à la-répartition des annuités du Plan Dawes, 14 janvier 1925. — Imprimerie Nationale, 1925.

17 avril 1919. — Loi sur la réparation des dommages causés par les faits de guerre (*J. O. du 18 avril 1919*).

5 mai 1922. — Arrêté instituant au Ministère des Régions Libérées un Comité Consultatif des Prestations en nature.

15 juin 1922. — Lettre adressée à M. le Président, de la Commission des Finances par M. le Ministre des Régions Libérées et concernant des propositions additionnelles du Gouvernement en ce qui concerne le projet de loi relatif à la ratification des accords concernant les prestations en nature à provenir de l'Allemagne (*Doc. Parl. Ch. D., n° 4442*).

30 juin 1922. — Arrêté complétant l'arrêté du 5 mai 1922 instituant un Comité Consultatif des Prestations en nature (*J. O. du 1^{er} juillet 1922*).

(1) Paru également en supplément au *J. O.* du 19 juillet 1925 et en une brochure séparée avec une introduction à l'usage des acheteurs français. Paris. Imprimerie des Journaux officiels, 1925.

- 27 août 1924. — Rapport fait au nom de la Commission des Finances chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du Budget général de l'exercice 1925. T. II. Dépenses non permanentes afférant à la réparation des dommages de guerre, par M. LAMOUREUX, rapporteur général adjoint, député (*Doc. Parl. Ch. D.*, n° 537).
- 24 déc. 1924. — Projet de loi portant création d'un Office des Prestations en nature à recevoir de l'Allemagne en vertu des Traités de Paix (*Doc. Parl. Ch. D.*, n° 962).
- 27 déc. 1924. — Rapport fait au nom de la Commission des Finances, chargée d'exécuter le projet de loi portant création d'un Office des Prestations en nature à recevoir de l'Allemagne en vertu des Traités de Paix (*Doc. Parl. Ch. D.*, n° 979).
- 17 janv. 1925. — Discussion et adoption à la Chambre des Députés, séance du 17 janvier 1925, du projet de loi portant création d'un Office des Prestations en nature à recevoir de l'Allemagne en vertu des Traités de Paix (*J. O. du 18 janvier 1925*).
- 27 janv. 1925. — Transmission au Sénat du projet de loi adopté par la Chambre des Députés portant création d'un Office des Prestations en nature à recevoir de l'Allemagne en vertu des Traités de Paix (*Doc. Parl. Sénat*, n° 13).
- 6 mars et 22 avril 1925. — Règlement relatif aux Prestations en nature (Règlement Wallemberg, Annexe du *J. O. du 19 juillet 1925*).
- 5 avril 1925. — Rapport fait au nom de la Commission des Finances chargée d'examiner le Projet de loi, adopté par la Chambre des Députés, portant création d'un Office des Prestations en nature à recevoir de l'Allemagne en vertu des Traités de Paix, par M. BÉRANGER (*Doc. Parl. Sénat*, n° 225).
- 15 sept. 1925. — Décret portant création d'un service des Prestations en nature à recevoir de l'Allemagne en exécution des Traités et Accords internationaux (*J. O. du 5 février 1926*).
- 1^{er} mars 1926. — Arrêté nommant les membres du Comité Consultatif des Prestations en nature, créé par le Décret du 3 février 1926 (*J. O. du 2 mars 1926*).
- 16 avril 1926. — Décret nommant un membre du Comité Consultatif des Prestations en nature (*J. O. du 7 mai 1926*).
- 23 avril 1926. — Décret portant fixation du statut du personnel du service des Prestations en nature (*J. O. du 25 avril 1926*).
- 11 juin 1926. — Projet de loi tendant à déterminer le régime douanier applicable à certaines marchandises allemandes importées au titre des Prestations en nature (*Doc. Parl. Ch. D.*, n° 3012).
- 15 juillet 1926. — Rapport fait au nom de la Commission des Douanes et des conventions commerciales, chargée d'examiner le régime douanier applicable à certaines marchandises allemandes importées au titre des Prestations en nature, par M. Henry LEMIRE (*Doc. Parl. Ch. D.*, n° 3199).
- 11 août 1926. — Rapport fait au nom de la Commission des Finances chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du Budget général de l'exercice 1927, par M. PAGANON, député (*Doc. Parl. Ch. D.*, n° 3391).
- 14 nov. 1926. — Décret portant modification au Décret du 15 septembre 1925 portant création du service des Prestations en nature (*J. O. du 16 novembre 1926*).

- 17 déc. 1926. — Projet de loi relatif au régime douanier de certaines marchandises importées d'Allemagne au titre des Prestations en nature (*Doc. Parl. Ch. D.*, n° 3692).
- 21 janv. 1927. — Discussion et adoption, par la Chambre des Députés, du projet de loi relatif au régime douanier applicable à certaines marchandises importées d'Allemagne au titre des Prestations en nature (*J. O.* du 22 janvier 1927).
- 6 fév. 1927. — Décret portant modification du Comité de Contrôle des Prestations en nature et nommant le Président de la Commission de Surveillance, suivi d'un arrêt nommant les membres du Comité de Contrôle et du Comité technique (*J. O.* du 9 février 1927).
- août 1921. — Rapport au nom de la Commission des Finances chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du Budget des Dépenses recouvrables pour l'exercice 1922 (*Doc. Parl. Ch. D.*, n° 3537).
- 21 avril 1921. — Loi relative au paiement au Trésor d'une fraction de la valeur des marchandises allemandes importées en France, article premier (*J. O.* du 22 avril 1921).
- Juillet 1922 et nov. 1922. — Décrets portant application du tarif minimum de douanes aux marchandises importées d'Allemagne au titre des accords de Wiesbaden et de Berlin.
- 12 juillet 1924. — Intervention au Sénat de M. Lubersac, sénateur, au cours d'une discussion sur l'application du Plan Dawes (*J. O.* du 12 juill. 1924).
- 18 sept. 1924. — Décret portant application des dispositions de la loi du 21 avril 1921 relative au paiement au Trésor d'une fraction de la valeur des marchandises allemandes importées en France et fixant la composition de la Commission prévue par l'article 8 de la même loi (*J. O.* du 20 sept. 1924).

Bulletin des Régions Libérées :

Inst. ministérielle 1184 du 31 juillet 1922, complétée par un additif du 8 février 1923.

Circulaire ministérielle n° 1192 du 10 mars 1925.

Lettre collective n° 724 du 18 mars 1925 (*Bulletin* 28 mars 1925).

Lettre collective n° 738 du 19 juin 1925 (*Bulletin* 27 juin 1925).

Lettre collective n° 740 du 20 juin 1925 (*Bulletin* 4 juillet 1925).

Instruction ministérielle n° 1197 du 29 juillet 1925 (*Bulletin* 30 juill. 1925).

Instruction complémentaire n° 1198 du 1^{er} août 1925 (*Bulletin* du 8 août 1925).

Lettre collective n° 756 du 2 septembre 1925 (*Bulletin* du 12 sept. 1925).

Lettre collective n° 765 du 3 octobre 1925 (*Bulletin* du 3 octobre 1925).

Lettre collective n° 769 du 17 octobre 1925 (*Bulletin* du 24 octobre 1925).

Instruction ministérielle n° 1205 du 27 janvier 1927.

II. — Ouvrages et articles de revue

AUBOIN (M.). — *Les Prestations en nature de l'Allemagne et le problème des réparations*. Thèse, Paris, 1922.

AULD (George P.). — *Le Plan Dawes et la Nouvelle politique économique*. New-York, 1927.

ANGELL (Norman). — *La Grande Illusion*, New-York, 1920.

ALLIX (Edgard). — *L'Accord de Washington et le Plan Dawes* (*Revue Politique et Parlementaire*, novembre 1926).

BARDOUX. — *De Paris à Spa* (Paris, 1921).

- BERGMANN (Carl). — *Le Chemin des réparations : de Versailles au but, par le Plan Dawes* (Francfort, 1926).
- CAMBON (Victor). — *L'Allemagne nouvelle*.
- DESCAMPS (Jules). — *Réparations et transferts* (*Revue de Paris*, 1^{er} août 1924).
- DIDIER (Camille). — *L'Accord de Wiesbaden au point de vue de l'Industrie et des Sinistrés français* (Paris, 1921).
- DESPAUX. — *L'Indemnité de guerre* (Paris, 1919).
- DUBOIS (Louis). — *Les accords de Londres et l'application du Plan des Experts* (*Economie Nouvelle*, 1924).
- FERRY et BERNARD. — *Le Guide du Sinistré* (Paris, 1925).
- HOUDAIN (D'). — *Le Traité de Versailles et les Prestations en nature*. Thèse. (Paris, 1923.)
- KEYNES (J.-M.). — *Articles de la Revue « The Nation »*.
— *Nouvelles considérations sur les conséquences de la Paix* (*A. Révision of the Treaty*, 1922).
- LOUCHEUR. — *Revue de Paris*, janvier 1924.
— *Discours prononcé à Albert*, le 24 avril 1924.
- LE TROCQUER (Yves). — *Un programme de travaux publics à faire exécuter en France par l'Allemagne* (Exposé fait devant les représentants de la Presse) (*Temps*, 28 juin 1922).
- LEWANDOWSKY. — *L'Avenir du Plan Dawes* (*Revue des Deux-Mondes*, 15 juillet 1927).
- LANDSBRUGH. — *Articles de la Revue « Die Bank Barzahlung der Sachleistung »*.
- GERMAIN MARTIN. — *Conférence faite à l'Ecole libre des Sciences Politiques*, 30 janvier 1922.
- GERMAIN MARTIN. — *Cours d'Economie politique professé à la Faculté de Droit de Paris*, 1926-1927.
- NOEL (Pierre). — *L'Allemagne et les réparations* (Paris, Payot, 1924).
- NOGARO. — *Action Nationale*, janvier 1922.
— *Réparations, dettes interalliées, restauration monétaire* (Paris, 1922).
- PIHIER (Robert). — *Les Prestations en nature et le Problème des transferts*. Thèse (Paris, 1927).
- PLUTUS. — Numéro d'octobre 1921 : *Le Pacte de Rathenau*. ..
- REVUE D'ECONOMIE POLITIQUE. — Numéro de novembre 1921.
- DR REICHERT. — *Rathenaus Reparations Politik*.
- ROMAN (R.). — *Les Prestations en nature* (*Guide de l'Acheteur français*).
- RIST (Charles). — *Indemnité de guerre et commerce international* (*Action Nationale*, avril 1919).
- SAVARY (H.-R.). — *La Question des réparations et la mésentente cordiale franco-britannique* (*Revue des Sciences Politiques*, novembre 1924 et janvier 1925).
- SAVARY (H.-R.). — *L'Exécution du Plan Dawes* (*Revue des Sciences Politiques*, septembre 1927).
- SEYDOUX (Jacques). — *Le Plan Dawes et la Solution de la question des dettes* (*Revue Economique Internationale*, mars 1927).
- STAMP (J.). — *Le Problème des Transferts* (*Revue Politique et Parlementaire*, 10 juillet 1925).

Voir également : *Europe nouvelle* : *L'Heure des Prestations*, 19 juillet 1927.
— *Temps* du 10 juin 1922.
Vossische Zeitung, *Kölische Zeitung*, *Deutsche Gewerk Zeitung* (mois d'octobre 1921).

III. — Collections diverses

Journal des Régions Libérées, 1920-1922.

Journal des Départements Dévastés, janvier-juillet 1922.

Essor nouveau des Régions Libérées, 1922-1927.

Information Politique et Economique.

Information Economique et Financière (V. notamment les articles et études de MM. NOGARO (*Le Plan Dawes*) ; Louis DAUSSET (*La Question des Réparations*) ; Maurice KELLERSON, Albert DESPAUX (*Les Prestations en nature*) ; GERVILLE-RÉACHE (*L'Occupation de la Ruhr*), 1920-1927.

Capital (Articles de MM. François MARSAL, Maurice LAMOUREUX, Pietre TAITTINGER, Louis LOUCHEUR).

Vie Financière.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
<i>Introduction</i>	7
I^{re} PARTIE. — <i>Les antécédents du Plan Dawes</i>	11
TITRE I. — Les prestations en nature sous le régime du Traité	12
<i>Section I.</i> — L'aspect général du problème du paiement des réparations dans le Traité	12
A. Paiements en espèces	13
B. Restitutions	13
C. Prestations en nature	16
<i>Section II.</i> — L'Etat des Paiements du 5 mai 1921	20
<i>Section III.</i> — Les difficultés du paiement monétaire des réparations et le mouvement d'opinion en France et en Allemagne en faveur des prestations en nature	23
A. Difficultés du paiement monétaire	23
B. Le mouvement d'opinion en faveur des paiements en nature	26
C. Résultats définitifs des prestations sous le régime du Traité. L'organisation française et l'organisation allemande	28
TITRE II. — Régimes institués par les accords qui se sont succédés de 1921 à 1924	31
<i>Section I.</i> — Régime de l'accord de Wiesbaden	31
<i>Section II.</i> — Accueil fait par l'opinion publique à l'accord de Wiesbaden	34
A. En Allemagne	34
B. En France	35
C. Les objections des Alliés	38
<i>Section III.</i> — Les accords de Berlin	39
<i>Section IV.</i> — Occupation de la Ruhr	41
<i>Section V.</i> — Produit total des prestations en nature depuis le Traité jusqu'au 1 ^{er} septembre 1924	48
II^e PARTIE. — Le Plan Dawes	53
TITRE I. — Rédaction et adoption du plan Dawes	54
<i>Section I.</i> — La réunion des Comités d'experts	54
<i>Section II.</i> — La Conférence de Londres	65
<i>Section III.</i> — Mise en œuvre du Plan	68
TITRE II. — Exposé général du Plan, Problème des transferts	73

<i>Section I. — Problèmes économiques posés par le Plan.....</i>	74
A. Le plan Dawes est-il une bonne ou une mauvaise solution du problème des réparations pour la France?.....	74
B. Les annuités Dawes.....	75
C. Le problème des transferts.....	78
<i>Section II. — Les prestations en nature dans le cadre du Plan Dawes</i>	84
TITRE III. — Régime actuel des prestations en nature.....	93
<i>Section I. — Organisation générale des prestations en nature...</i>	94
A. Le service des prestations en nature.....	94
B. Le règlement Wallemberg.....	100
C. Solutions données au problème des prix.....	110
<i>Section II. — Les prestations libres.....</i>	114
A. Clauses du contrat.....	115
B. L'approbation et l'exécution du contrat.....	116
<i>Section III. — Particularités relatives aux prestations à desti- nation des régions libérées.....</i>	117
A. Le paiement par imputation.....	120
B. Particularités diverses	124
III ^e PARTIE. — <i>Le Passé et l'Avenir du Plan Dawes.....</i>	131
<i>Section I. — Le Passé.....</i>	131
A. Observations générales sur le fonctionnement du Plan Dawes et la situation économique de l'Allemagne.....	132
B. Paiements faits à la France.....	139
<i>Section II. — Le Présent.....</i>	141
<i>Section III. — L'Avenir des prestations en nature.....</i>	145
CONCLUSION. — Vers une révision du Plan Dawes.....	150
BIBLIOGRAPHIE	153
Table des Matières.....	158

